



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2019 30 stp**

Fakultet for landskap og samfunn

Karen Eg Taraldrud

## **I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?**

To what degree will the planning of transformations areas with the use of planning program with VPOR, deviate from the processes defined in the Planning and Building Act?

**Mona Bjørkli Eriksen**

Master i Eiendomsutvikling

Fakultet for landskap og samfunn

## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på min mastergrad i Eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Studiet har gitt meg en dypere innsikt i eiendomsutvikling som jeg vil dra nytte av i mitt videre virke innen eiendomsbransjen. Jeg har tatt studiet ved sin av min fulltidsjobb, og det har til tider vært krevende. Når det er sagt er jeg veldig takknemlig overfor min arbeidsgiver Urbanium AS, som ga meg muligheten til å gjennomføre dette studiet. Jeg vil også takke min veileder Karen Eg Taraldrud, som med sin kunnskap og tålmodighet har loset meg igjennom oppgaven. Jeg har satt pris på din tilgjengelig og dine raske tilbakemeldinger gjennom hele denne prosessen. En spesiell takk går til min mann Petter, som har holdt ut med meg i disse studieårene og som i denne tiden har bidratt ekstra på hjemmebane. Du er nok den som er mest glad over at studiet nå endelig har kommet til en ende. Øvrig familie får også en stor takk for barnepass og oppmuntrende ord.

Temaet for oppgaven har jeg valgt da Urbanium er grunneier av en tomt i Grorud sentrum, hvor det kreves et planprogram med VPOR etter Osломodellen før detaljregulering kan godkjennes. Dette planprogrammet med VPOR er det grunneierne selv som skal stå i spissen for å utarbeide, og jeg har vært så heldig å få ta del i denne spennende prosessen.

---

Oslo, 05.08.2019

Mona Bjørkli Eriksen

## Sammendrag

Denne oppgaven ser på hvordan planprogram med Veiledende plan for det offentlig rom (VPOR) etter Oslomodellen stiller seg i forhold til de prosesser som plan- og bygningsloven definerer. Utviklingen av planprogram sammen med det uformelle planverktøyet VPOR, kom som et resultat av at områderegulering viste seg å være en tung og tidkrevende prosess. Intensjonen med denne nye formen for planlegging av områder var at den skulle gi fleksibilitet i tillegg til å være tidseffektiv.

Det er benyttet rettsdogmatisk metode supplert med samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode. Sentrale rettskilder er lovtekst, forarbeider, rettspraksis og Sivilombudsmannens uttalelser. Oppgaven tar for seg planprogram med VPOR for Ensjø, Vollebekk og Grorud sentrum og analyserer disse opp mot prosesser i plan- og bygningsloven.

Gjennomgangen av de tre planprogrammene viser at det har skjedd en utvikling i retning av at planprogram og VPOR etter Oslomodellen er blitt mer og mer i samsvar med plan- og bygningsloven. Oslo kommunes bruk av rekkefølgekrav i reguleringsplaner med grunnlag i VPOR og utbyggingsavtaler, kan imidlertid i visse tilfeller være i strid med plan- og bygningsloven.

## **Abstract**

This thesis looks at how planning program together with Guiding Plan for the Public Space (VPOR) according to the Oslo model, stands in relation to the processes defined by the Planning and Building Act. The development of planning program together with the informal planning tool VPOR came as a result of area zoning plan proving to be a difficult and time-consuming process. The intention of this new form of area planning was to provide flexibility in addition to being time efficient.

Legal dogmatic method has been used, supplemented by the social science qualitative method. Key legal sources are legal text, preparatory work, jurisprudence and the statements of the Parliamentary Ombudsman. The thesis deals with planning programs with VPOR for Ensjø, Vollebekk and Grorud center and analyzes these programs against processes in the Planning and Building Act.

The review of the three planning programs shows that there has been a development in the direction that planning program and VPOR according to the Oslo model have become more and more in accordance with the Planning and Building Act. However, the City of Oslo's use of successive provisions in zoning plans based on VPOR and development agreements may in certain cases be in violation of the Planning and Building Act.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1 Tema og aktualitet .....	8
1.2 Oppgavens problemstilling .....	8
1.3 Avgrensning.....	9
1.4 Metode.....	10
1.4.1 Juridisk metode.....	10
1.4.3 Rettskildefaktorer .....	11
1.4.4 Rettskildeprinsipper – relevans, vekt og innhold .....	11
1.4.5 Samfunnsvitenskapelige kvalitativ metode .....	12
1.5 Oppgavens oppbygging.....	12
<b>Kapittel 2: Strategisk vs. regulativ planlegging</b> .....	<b>13</b>
2.1 Innledning .....	13
2.1 Veien til planprogram med VPOR etter Oslomodellen.....	14
2.1 Kommuneplanen.....	17
<b>Kapittel 3: Lovtekst og forarbeider</b> .....	<b>19</b>
3.1 Plan- og bygningsloven .....	19
3.1.1 Forholdet mellom planer .....	20
3.1.2 Hensynssone - felles planlegging.....	21
3.1.3 Planprogram .....	22
3.1.4 Forskrift om konsekvensutredning.....	24
3.1.5 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse .....	26
3.1.6 Medvirkning, høring, offentlig ettersyn og innsigelse.....	28
3.1.7 Rekkefølgekrav.....	29
3.1.8 Utbyggingsavtale - Forutsigbarhetsvedtak .....	29
<b>Kapittel 4: Rettspraksis</b> .....	<b>32</b>
4.1 HR-2009-1093-A, «Huseby-dommen».....	32
4.2 TOSLO-2018-132587 (Entra-dommen) .....	33

4.3 18-104016TVI-OTIR/08 (Selvaag-dommen).....	36
4.4 Oppsummering av rettspraksis .....	38
4.4.1 Delkonklusjon, HR-2009-1093-A, «Huseby-dommen».....	38
4.4.2 Delkonklusjon, Entra-dommen og Selvaag-dommen .....	40
<b>Kapittel 5: Forvaltningens egen praksis .....</b>	<b>42</b>
<b>Kapittel 6: Sivilombudsmannens uttalelser .....</b>	<b>43</b>
6.1 SOM-2015-1194 .....	44
6.2 Delkonklusjon, Sivilombudsmannens uttalelser .....	45
<b>Kapittel 7: Tre utviklingsområder i Oslo .....</b>	<b>47</b>
7.1 Ensjø.....	48
7.1.1 Planleggingsprogram for Ensjø .....	49
7.1.2 Veiledende prinsipplan for offentlig rom – Ensjø.....	52
7.1.3 Gjennomgang av planprosesser .....	54
7.2 Vollebekk.....	57
7.2.1 Planprogram for Vollebekk .....	58
7.2.2 VPOR Vollebekk .....	60
7.2.3 Gjennomgang planprosesser – Vollebekk .....	62
7.3 Grorud sentrum .....	64
7.3.1 Planprogram med VPOR for Grorud sentrum .....	65
7.3.2 Grunneierstyrt planarbeid .....	66
7.3.3 Gjennomgang av planprosesser – Grorud sentrum .....	68
7.4 Analyse av planprogrammene .....	69
<b>Kapittel 8: Konklusjon og egne vurderinger .....</b>	<b>73</b>
8.1. Konklusjon.....	73
8.2 Egne vurderinger.....	74
<b>Kilder .....</b>	<b>77</b>
Rettspraksis.....	77
Høyesterettsavgjørelser.....	77
Avgjørelser fra tingretter .....	77
Litteratur .....	77
Sivilombudsmannens uttalelser.....	78
Lover .....	78
Lovforarbeider m.m. ....	78

Forskrifter .....	78
Andre kilder.....	79
Figurliste.....	80
Vedlegg 1.....	81
Vedlegg 2.....	82

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Det norske plansystemet er etter plan- og bygningsloven bygd opp omkring to former for juridisk bindende arealplaner, områderegulering og detaljregulering. Oslo kommune har de senere årene prøvd ut det iboende handlingsrommet som ligger i plan- og bygningsloven ved å utvikle og ta i bruk planprogram med Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) som et planverktøy for områdeutvikling. Planprogram med VPOR benyttes i stedet for tunge og tidkrevende områdereguleringer der hvor det i kommuneplanens arealdel er markert hensynssone med krav til felles planlegging for flere eiendommer.

VPOR er ikke hjemlet i plan- og bygningsloven, men legger føringer på arealbruken og på rekkefølgebestemmelser i påfølgende detaljreguleringer. Planprogram med VPOR etter Oslomodellen er politisk behandlet og dermed førende for den kommunale planbehandlingen, til tross for at planene ikke er juridisk bindende for arealbruken.

Oppgavens spørsmål har høy samfunnsmessig relevans da planprogram med VPOR skal muliggjøre en raskere byutvikling i Oslo sammenlignet med en juridisk forankret områderegulering. Plan- og bygningsetaten (PBE) behøver ikke følge de samme prosessregler i plan- og bygningsloven for VPOR som for en områderegulering. Grunnleggende demokratiske prinsipper som offentlighetsprinsippet vil dermed kunne bli satt til side dersom VPOR for eksempel ikke legges ut på offentlig høring eller dersom det ikke åpnes for medvirkning i planarbeidet fra berørte parter.

## 1.2 Oppgavens problemstilling

Oppgaven belyser ulike sider ved bruken av planprogram med VPOR etter Oslomodellen sett opp imot de planprosesser som plan- og bygningsloven oppstiller. Oppgaven tar utgangspunkt i



den juridisk bindende arealdelen av kommuneplanen for Oslo<sup>1</sup> som definerer utviklingsområder med krav til felles planlegging og hvor planprogram med VPOR etter Oslomodellen blir tatt i bruk.

Oppgavens problemstilling er: *I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?*

### **1.3 Avgrensning**

Oppgaven avgrenses til å gjelde planprogram med VPOR for Oslo kommune. Jeg vil ta for meg planprogram med VPOR for Ensjø, Vollebekk og Grorud sentrum. Det sistnevnte planprogrammet er under utarbeidelse, og Urbanium hvor jeg er ansatt, er en av flere utbyggere som står for utarbeidelsen av planprogram med VPOR for området. Enkelte andre planprogram med VPOR vil bli omtalt.

Plan- og bygningsloven og forvaltningsloven er sentrale lover i denne oppgaven. Lover utover disse vil ikke bli omtalt i særlig grad. I tillegg har Forskriften for konsekvensutredninger (KU-forskriften) en sentral plass i redegjørelsen.

I oppgavens problemstilling brukes ordet «prosesser» i plan- og bygningsloven, og dette avgrenses til å bety:

- Konsekvensutredning
- Risiko- og sårbarhetsanalyse
- Medvirkning
- Høring
- Offentlig ettersyn
- Rekkefølgekrav
- Utbyggingsavtale

Det er disse prosessene som analysen av planprogrammene tar som utgangspunkt.

---

<sup>1</sup> Kommuneplan 2015, Oslo mot 2030, Del 2, vedtatt av bystyret 23.09.2015 (sak 262)

## **1.4 Metode**

Oppgaven er primært skrevet med utgangspunkt i rettsdogmatisk metode. Oppgaven suppleres med samfunnsvitenskapelige kvalitatív metode. Under redegjøres det for prinsippene i juridisk metode etterfulgt av en fremstilling av samfunnsvitenskapelige kvalitatív metode.

### **1.4.1 Juridisk metode**

Når et rettslig spørsmål skal avklares, benyttes juridisk metode. Metoden går ut på å formulere det foreliggende spørsmål som en rettslig problemstilling, avklare faktum i saken og kartlegge aktuell rettsregel for dermed å kunne trekke en konklusjon i det aktuelle spørsmålet.

Anvendelse av en rettsregel på et faktum kalles subsumsjon, og for å komme frem til svaret på rettsspørsmålet benyttes rettskilder.<sup>2</sup> Fremgangsmåten betegnes ofte som rettsanvendelse.<sup>3</sup>

### **1.4.2 Skjønnutøvelse**

Offentlige forvaltningsmyndigheter og domstolene er tillagt kompetanse til å foreta avgjørelser på sine rettsområder og innenfor sine fullmakter.<sup>4</sup> Det kreves rettslig kompetansegrunnlag for å treffe en rettslig bindende beslutning (normering). Dette følger av legalitetsprinsippet som er nedfelt i grl. § 113: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov».

Diskresjonær kompetanse er i de tilfeller hvor forvaltningen har et visst spillerom innenfor rammene av hjemmelen. Når forvaltningen foretar valg mellom flere lovlige alternativer som for eksempel å gi eller ikke gi dispensasjon i en byggesak, må den utøve skjønn som ofte kalles forvaltningsskjønn. I de tilfeller hvor kompetansegrunnlaget ikke gir forvaltningen valgmuligheter, kalles kompetansen for lovbundet.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Taraldrud 2018, side 31.

<sup>3</sup> Taraldrud 2018, side 33.

<sup>4</sup> Taraldrud 2018, side 33.

<sup>5</sup> Bragdø-Ellenes og Abusland, side 49.

Domstolene kan overprøve forvaltningens vedtak, men i de tilfeller hvor forvaltningens kompetanse er diskresjonær, innebærer prøvingen av vedtaket en kontroll av saksbehandling, personell kompetanse, faktum og tolkning. Det er viktig å merke seg at ved kontroll av subsumsjonen vurderes kun om det er begått myndighetsmisbruk.<sup>6</sup> Dette vil vi se senere i oppgaven ved gjennomgangen av rettspraksis.

### **1.4.3 Rettskildefaktorer**

For å kunne komme frem til en konklusjon ved en rettslig problemstilling, må rettskilder anvendes. Hvilken rettsregel som skal benyttes utledes av de ulike rettskildefaktorer. Det er tatt utgangspunkt i Torstein Eckhoffs rettskildefaktorer slik de er presentert i Karen Eg Taraldruds bok «Oversikt over rettskildene». I oppgaven vil jeg benytte meg av følgende rettskildefaktorer:

1. Lovtekst
2. Lovforarbeider
3. Rettspraksis
4. Sivilombudsmannens uttalelser

Jeg vil også kommentere forvaltningens egen praksis, men dette ansees ikke som en rettskildefaktor i denne oppgaven.

### **1.4.4 Rettskildeprinsipper – relevans, vekt og innhold**

Rettskildeprinsippene har tatt form gjennom langvarig praksis, og kan betraktes som et resultat av retts- og kulturtradisjon. Det er Høyesterett som i størst grad fastsetter prinsippene gjennom sin praksis, og normene er verken lovfestet eller nedskrevet. Ved kollisjon mellom rettskildefaktorer må rettskildeprinsippene tolkes og vektes. Jeg har forsøkt å vurdere og belyse de ulike rettskildefaktorene ut fra relevans, vekt og innhold. Med relevans menes hvilken rettsregel rettsanvenderen skal ta utgangspunkt i ved avklaringen av den rettslige problemstillingen, og med innhold tenkes det her på hva den aktuelle reglen bestemmer. Rettskildefaktorens vekt kan betraktes fra to perspektiver, egenvekt og gjennomslagskraft. Som hovedregel veies lovtekst og Høyesteretts avgjørelser tyngre enn andre rettskilder.<sup>7</sup> Det er i

---

<sup>6</sup> Bragdø-Ellenes og Abusland, side 61.

<sup>7</sup> Taraldrud 2018, side 46-49.

hovedsak disse rettskildene som oppgaven tar utgangspunkt i, i tillegg til Sivilombudsmannens uttalelser.

#### ***1.4.5 Samfunnsvitenskapelige kvalitatív metode***

Det ansees som nødvendig å undersøke hvordan planprogram med VPOR etter Oslomodellen oppstod og hvordan Oslo kommune besluttet å innføre denne modellen i sin forvaltningspraksis. Videre må planprogrammene med VPOR for Ensjø, Vollebekk og Grorud beskrives. Til disse formålene støtter jeg meg delvis på samfunnsvitenskapelig kvalitatív metode.

### **1.5 Oppgavens oppbygging**

Oppgaven redegjør for hvorfor planprogram med VPOR etter Oslomodellen ble utviklet, og hvilke premisser for områdeutvikling som ligger i kommuneplanen. Deretter blir relevante rettskildefaktorer gjennomgått. Det redegjøres for sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven og forarbeider ut fra oppgavens problemstilling. Det finnes lite rettspraksis på området, men tre dommer som har relevans for konsekvensutredning, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, blir presentert og deretter analysert. Forvaltningens egen praksis blir kommentert, men er ikke tatt med som en rettskildefaktor. Siste rettskildefaktor i oppgaven er en sentral uttalelse fra Sivilombudsmannen.

Planprogrammene med VPOR for Ensjø, Vollebekk og Grorud sentrum blir beskrevet og analysert ut fra de prosessene som fremkommer av pkt. 1.3. Avslutningsvis konkluderes det på oppgavens problemstilling, etterfulgt av mine egne vurderinger rundt temaet.

## Kapittel 2: Strategisk vs. regulativ planlegging

### 2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven har blitt endret flere ganger de siste 50 årene. Tidligere direktør for Plan- og bygningsetaten, Ellen de Vibe, har uttalt at slike lovendringer ofte handler om en formalisering av allerede etablert praksis snarere enn nye grep for fremtiden. Videre har hun ytret at lovgiver ofte mener at lovene har større handlingsrom enn det brukerne er klar over.<sup>8</sup> Oslo kommune har de senere årene prøvd ut dette handlingsrommet, og denne tolkningen av plan- og bygningsloven refereres til som Osломodellen. I modellen er felles planprogram for flere reguleringsplaner, Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) og stedsanalyser viktige verktøy for å sikre gode byplangrep og effektiv gjennomføring av planer.

Planprogram med VPOR etter Osломodellen er en forenkling av dagens plansystem for å gjøre prosessen mindre tidkrevende ved at det utarbeides et planprogram for et større område med overordnede rammer for påfølgende flere detaljreguleringer. Etter denne modellen utarbeides det ikke en tradisjonell planbeskrivelse med plankart og bestemmelser, men et planprogram med en tilhørende VPOR. Planredskaper som ikke er hjemlet i plan- og bygningsloven som områdeprogram og VPOR skal etter intensjonen inngå som veiledende verktøy i planprosesser.<sup>9</sup> Planprogram med VPOR er en måte å svare på kommuneplanens krav om felles planlegging for et område. Osломodellen skal gjøre det mulig å tilpasse valg av planverktøy til området som skal utvikles med tanke på områdets størrelse og kompleksitet.

En veiledende plan for offentlig rom (VPOR) er en plan som skal sikre en helhetlig utvikling av gater og byrom i et område. VPOR er ikke forankret i plan- og bygningsloven, men er et planverktøy utviklet av Oslo kommune til bruk i områder der mange ulike reguleringsplaner må samordnes for å sikre viktige sammenhenger i byen. Planen angir utformingsprinsipper for offentlig rom, dvs. gater, parker, torg og møteplasser. En VPOR er ikke i seg selv en juridisk

---

<sup>8</sup> de Vibe 2015, side 32.

<sup>9</sup> Kommuneplan 2015, Juridisk arealdel, side 15.

bindende plan, men prinsippene som angis i planen, skal videreføres og sikres juridisk i påfølgende detaljreguleringsplaner. Planen gir også grunnlag for utbyggingsavtaler mellom grunneiere/utviklere og Oslo kommune om finansiering av nødvendig infrastruktur i et område.

I dette kapittelet sees det nærmere på hvordan behovet for strategisk planlegging har utviklet seg, hvordan Oslomodellen ble utformet og hvilke føringer som ligger i kommuneplanens arealdel.

## **2.1 Veien til planprogram med VPOR etter Oslomodellen**

Strategiske planer skiller seg fra regulative planer eller prosjektplaner ved at fremtiden er mer åpen og uklar. Med regulativ plan menes en plan som viser en blåkopi av den fremtidige tenkte tilstand, form og bruk. Ved strategiske planer er ikke fokuset på ett resultat, men på hvordan flere prosjekter, aktører og ulike tiltak skal koordineres. Målet med strategiske planer er å sette retningslinjer for hvordan fremtidige prosjektplaner skal formes. Dette er i tråd med hvordan Andreas Faludi definerer skillet mellom prosjektplaner og strategiske planer.<sup>10</sup>

Ved inngangen til 1990- tallet tok Oslo kommune i bruk kommunedelplan, og den ble introdusert med plan- og bygningsloven fra 1985 som et fleksibelt planverktøy for rammestyring. Kommunedelplaner kan gjelde et geografisk område eller et avgrenset tema som for eksempel kommunedelplan for torg og møteplasser. Denne plantypen kan gjøres juridisk bindende eller veiledende. Den kan være både en regulativ plan eller en strategisk plan. Oslo kommune utarbeidet til sammen 17 kommunedelplaner<sup>11</sup>, og dette planverktøyet fikk stor betydning for byutviklingen på 1990-tallet.

På begynnelsen av 2000-tallet begynte det å melde seg et behov for nye plantyper. Kommunedelplaner viste seg å være omfattende og tidkrevende, til tross for at intensjonen var det motsatte. Områdeprogrammet ble utviklet som et uformelt planverktøy som ikke var

---

<sup>10</sup> Faludi 1989, side 135-151.

<sup>11</sup> Kommuneplan 2015, Juridisk arealdel, side 79.

juridisk bindene. Programmet skulle fastlegge et overordnet byplangrep, som igjen skulle fungere som en ramme for påfølgende detaljreguleringer. Områdeprogrammet skulle være raskere å utarbeide enn kommunedelplanen, og det skulle være mer fleksibelt. Andre planverktøy som ble tatt i bruk på 2000-tallet var VPOR og utbyggingsavtaler.<sup>12</sup> VPOR danner grunnlaget for rekkefølgebestemmelser som igjen brukes når kommunen og utbygger skal inngå utbyggingsavtale. I dag er VPOR et planredskap som kommunen ofte tar i bruk for å styre utviklingen av større områder med flere grunneiere som skal sende inn egne detaljreguleringer. VPOR tar utgangspunkt i prinsipper for overordnede planer som planprogram, kommuneplan og kommunedelplaner, og forankres politisk. I de siste årene er VPOR blitt en del av planprogrammet, og Oslo kommune bruker nå betegnelsen *planprogram med VPOR*.

I 2008 ble plan- og bygningsloven endret, og utviklingen av planverktøy gikk inn i enda en ny fase. En strategisk vending i planfaget og i den offentlige planleggingen ble konkretisert ved innføringen av regional og kommunal planstrategi, utvidede krav til planprogram og en forventning om å bruke kommuneplanens samfunnsdel og arealdel mer strategisk. Et planprogram er ikke en endelig plan, men en del av en planleggingsprosess. Et planprogram brukes for å finne ut av hvilke muligheter for byutvikling som finnes i et område og hvilke bymessige hovedgrep som kan tas. Bakgrunnen for fremveksten av strategisk planlegging er sammensatt, men kan beskrives som behovet for et redskap for å møte komplekse problemer, definere retning for samfunnsutviklingen og håndtere usikkerhet på en bedre måte enn gjennom de tradisjonelle planformer.<sup>13</sup>

Områderegulering var et nytt planverktøy som kom inn i plan- og bygningsloven i 2008, jf. § 12-2. En områderegulering kan sees på som en regulativ plan eller prosjektplan ut fra definisjonen til Faludi. Det er en juridisk bindende plan med kart og bestemmelser. Områderegulering er et virkemiddel som brukes av kommunen der det er definert i kommuneplanens arealdel, eller der

---

<sup>12</sup> Kolstø og Kronborg 2017, side 41-43.

<sup>13</sup> Hanssen og Aarsæther 2018, side 107.

kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken.

Både områderegulering og VPOR kan utformes slik at det er fleksible planer som legges til grunn for en helhetlig utvikling av et område. Den vesentlige forskjellen mellom disse to planverktøyene ligger i forankringen i loven. Da VPOR ikke er en del av plan- og bygningsloven, kan kommunen i teorien velge hvilke prosesser i loven som skal følges, som medvirkning, høring mm. Hvorfor bruker kommunen VPOR når de kan bruke områderegulering eller kommunedelplan? Det har vist seg at også områderegulering på lik linje med kommunedelplan, medfører tidkrevende og tunge planprosesser.<sup>14</sup> Når bruker så Oslo kommune områderegulering og når brukes planprogram med VPOR?

Planprogram med VPOR brukes når områder er markedsmessige modne for bygging, og det er et politisk ønske om at planprosessene skal skje raskt. Samtidig må områder være planfaglig avgrenset, og med grunneierne og utviklerne som har eller kan ledes til sammenfallende interesser. Områderegulering benyttes i utbyggingsområder som krever særskilt kommunal innsats og når det er et stort behov for oppgradering eller utbygging av teknisk og grønn infrastruktur. Dersom det finnes særskilte sektorinteresser i området, som for eksempel ved at Bane Nor er grunneier, taler det for at områderegulering bør benyttes. VPOR blir et for uklart verktøy til å foreta arealavklaringen med sterke statlige interesser. Også i de tilfeller hvor det kan være aktuelt med ekspropriasjon eller fordeling av planskapte verdiøkninger må områderegulering benyttes, da et planprogram ikke gir hjemmel for dette.<sup>15</sup>

Kommunens planprosesser er som vi har sett, viktige instrumenter for å styre generell samfunns- og byutvikling. Kort oppsummert kan planprosessene skisseres slik:

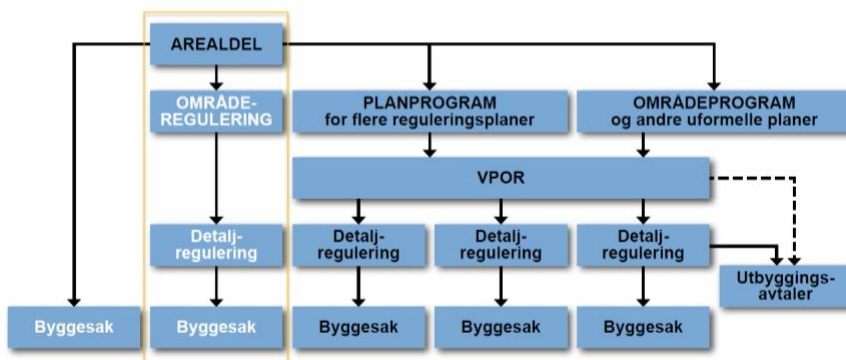
---

<sup>14</sup> Hanssen og Aarsæther 2018, side 247.

<sup>15</sup> PBE 2018, Kurs i komplett innsendt plan



- Kommuneplan
  - Samfunnsdel
  - Juridisk bindende arealdel
    - Planbestemmelser (juridisk bindende) og retningslinjer
    - Plankart (juridisk bindende)
- Kommunedelplan (juridisk bindende/veiledende)
- Reguleringsplan (juridisk bindende)
  - Områderegulering
  - Detaljregulering
- Områdeprogram etter Oslomodellen
- Planprogram etter Oslomodellen (med VPOR)
- VPOR
- Byggesaksbehandling (juridisk bindende)



### ***Oslomodellen skal gi mulighet for tilpassede planprosesser***

*Fig. 1. Oslomodellen for bruk av plansystemet, PBE.*

## **2.1 Kommuneplanen**

Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030, juridisk arealdel, ble vedtatt 23. september 2015.<sup>16</sup> Den bygger videre på fortetningsstrategien som lå til grunn i Kommuneplan 2008 med konsentrert, knutepunktbasert og stasjonsnær utbygging samtidig som den tar sikte på å forene byens vekst med klimavennlig byutvikling og videreutvikling av byens kvaliteter fram mot 2030.

Kommuneplanen er todelt og består av (1) en samfunnsdel sammen med en

<sup>16</sup> Kommuneplan 2015, Oslo mot 2030, juridisk arealdel.

byutviklingsstrategi, som ble vedtatt av bystyret 30.01.2019<sup>17</sup> og (2) en arealdel fra 2015 som foreløpig ikke er revidert. Samfunnsdelen omhandler mål og satsinger for videre utvikling av Oslo som samfunn, kommunens virksomhet og byens fysiske utvikling. Kommunen skal utarbeide kommunal planstrategi hvert fjerde år som skal definere aktuelle planleggingsoppgaver, jfr. pbl. § 10-1. Disse tas videre i kommuneplanens samfunns- og arealdel. Bestemmelsen sier videre at planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommuneplanens arealdel fra 2015 er den først juridisk bindende arealdelen for alt areal innenfor kommunens administrative grenser. Den juridiske arealdelen er et viktig styringsverktøy, og arealplanens juridisk bindende dokumenter er plankart med tilhørende planbestemmelser som viser sammenheng mellom ønsket samfunnsutvikling som beskrevet i samfunnsdelen og fremtidig arealbruk. Arealdelen gir rammer for fremtidig arealbruk og fremtidig planprosess for senere avklaring av mer detaljert bruk. Arealdelen inneholder i tillegg til plankart og planbestemmelser en tematisk beskrivelse av hvordan ulike målsettinger og hensyn er knyttet til de enkelte arealformål, temakart, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer og forholdet til tidligere planvedtak.

Kommuneplanen benytter rekkefølgekrav for sikring av nødvendig teknisk infrastruktur, sosial infrastruktur, blågrønn struktur, offentlige rom, energiforsyning, omlegging av høyspentlinjer og leke- og idrettsområder. Det er knyttet generelle bestemmelser til utviklingsområdene i ytre by for å sikre bymessig utvikling med høy tetthet og gode områdekvaliteter. Det er derfor lagt hensynssone med krav om felles planlegging på områdene, noe som skal ivaretas gjennom utarbeidelse av planprogram med VPOR.

---

<sup>17</sup> Kommuneplan for Oslo 2018 - Vår by, vår fremtid, samfunnsdel med byutviklingsstrategi.

Det er interessant å merke seg at kommuneplanens arealdel berører så mange personer at den ikke ansees som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens § 2 b, men som et forskriftslignende vedtak og kan således ikke påklages.<sup>18</sup>

## Kapittel 3: Lovtekst og forarbeider

I dette kapittelet gjennomgås aktuelle bestemmelser for oppgavens problemstilling. Jeg vil innledningsvis komme inn på den overordnede hensikten med plan- og bygningsloven og forholdene mellom planer. Deretter redegjøres det for hjemmelen for at Oslo kommune kan kreve felles planlegging for flere eiendommer, etterfulgt av en gjennomgang av bestemmelsen om planprogram og hva som gjør at planprogram etter Oslomodellen kan benyttes for å imøtekomme kravet om felles planlegging. Videre utdypes de ulike bestemmelsene i plan- og bygningsloven som omhandler oppgavens avgrensning av begrepet prosesser: konsekvensutredning, risiko- og sårbarhetsanalyse, medvirkning, høring, offentlig ettersyn, rekkefølgekrav og utbyggingsavtale.

### 3.1 Plan- og bygningsloven

Offentlig kontroll og styring av arealbruken er helt nødvendig for at et samfunn skal være velfungerende. Den mest sentrale loven for styring av arealbruk og samfunnsutvikling, er plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven blir ofte omtalt som en prosesslov.<sup>19</sup> Den bestemmer i liten grad hva som skal besluttes, men oppstiller saksbehandlingsregler for myndighetenes skjønnsutøvelse. Innenfor lovens formål om å sikre bærekraftig utvikling er det mange hensyn som skal ivaretas. Loven skal sikre bruks- og verneinteresser av areal, og den skal bidra til at avgjørelser treffes på grunnlag av kunnskapsbaserte vurderinger. Videre inneholder loven bestemmelser som skal sikre at prosessene er inkluderende og samordnet med annen virksomhet i området. Loven er sektorovergripende<sup>20</sup> i den forstand at den ikke er avgrenset til

---

<sup>18</sup> Holth og Winge 2019, side 39.

<sup>19</sup> Holth og Winge 2019, side 25.

<sup>20</sup> Holth og Winge 2019, side 24.

bestemt samfunnsinteresse, men skal ivareta mangfoldet av hensyn knyttet til arealbruken. Loven er også sektornøytral da den ikke skal sette enkelte samfunnsinteresser over andre.

### **3.1.1 Forholdet mellom planer**

En viktig forutsetning for at planleggingen skal virke etter intensjonene, er at vedtatte planer blir lagt til grunn når det skal treffes vedtak vedrørende arealbruken. Loven legger også opp til en forventning om at overordnede planer skal legges til grunn i den mer detaljerte planleggingen.<sup>21</sup> Den øverste plantypen er statlige planbestemmelser, deretter kommer regionale planbestemmelser, så kommunale planbestemmelser og til sist reguleringsplaner. Planer på et lokalt nivå skal bygge på føringer og krav i planer på et overordnet nivå. Det følger av plan- og bygningslovens § 1-5 annet ledd at en ny plan vil kunne gå foran en eldre plan der det er motstrid mellom planene.

Planene skal igjen danne grunnlaget for byggesaksbehandling, jf. pbl. § 1-1 tredje ledd. De aller fleste byggetiltak krever tillatelse fra kommunen for å kunne realiseres, og kommunen er ansvarlig myndighet for byggesaksbehandlingen, jf. pbl. § 20-2. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner har rettsvirkninger for både kommunen og borgerne ved at planene legger begrensninger på hvilke tiltak kommunen kan godkjenne, jf. pbl. § 1-6 andre ledd. Videre gir det grunneierne rettskrav på tillatelse til et omsøkt tiltak så lenge det er i overenstemmelse med gjeldende plan for området, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

For planprogram med VPOR er kommuneplanen den viktigste overordnede planen, og det kan ikke avvike fra de bestemmelser og føringer som fremkommer her. Kommuneplanen vil igjen forholde seg til statlige retningslinjer. Gjeldende kommunedelplaner vil også være retningsgivende for utformingen av planprogram med VPOR, og deretter kommer eventuelle andre programmer og planer som er vedtatt for området.

---

<sup>21</sup> Holth og Winge 2019, side 58.

### **3.1.2 Hensynssone - felles planlegging**

Plan- og bygningslovens § 11-8 handler om hvilke hensynssoner som kan fastsettes i kommuneplanens arealdel, og som sådan vil ha betydning for bruken av det gjeldende arealet. Det fremkommer av bestemmelsens bokstav e at følgende hensynssone kan fastsettes:

«e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse. Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11 nr. 3».

Denne bestemmelsen er aktuell der bebygde områder skal transformeres og brukes på en annen måte enn tidligere som fra industriområder til boligområder.<sup>22</sup> Forarbeidene til bestemmelsen sier at hensynssonene utgjør en kartfestet inntegning av hva det er nødvendig å ta hensyn til ved planleggingen av arealene.<sup>23</sup> Oslo kommune har hensynssone med krav til felles planlegging for flere områder i kommuneplanens arealdel, og disse områdene er markert i arealdelen som *H810\_2 – Krav om felles planlegging*. Både Vollebekk og Grorud sentrum har hensynssone med krav om felles planlegging. Planleggingsprogrammet til Ensjø ble utarbeidet før den nye plan- og bygningsloven kom i 2008, og det var ingen bestemmelser om hensynssone i den tidligere loven. I kommuneplanen er både Ensjø, Vollebekk og Grorud sentrum definert som utviklingsområder for ytre by med hensynssone med krav om felles planlegging.

Hva som skal sikres gjennom felles planlegging fremkommer av kommuneplanens bestemmelse § 11.2 «Ytre by: utviklingsområder, kollektivknutepunkter og stasjonsnære områder». Kort oppsummert skal felles planlegging sikre:

- avsetning av nødvendig areal til tekniske, sosial, blågrønn og kulturell infrastruktur
- en bymessig utforming

---

<sup>22</sup> Se Rettsdata note nr. 208

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 217.

- at stasjonsområder gis en sentral rolle som sted
- prioritering av gang- og sykkeltrafikk
- god gang- og sykkeltilgjengelighet til kollektivmidler
- at vei- og gatenett skal prioritere lokalsamfunnet
- skjerming mot støy- og luftforurensning

Bestemmelse § 17 pkt. 2 i kommuneplanens arealdel sier at kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram eller andre veiledende dokumenter som dekker behovet for felles planlegging. Planprogram med VPOR vil dermed kunne imøtekomme kommuneplanens krav om felles planlegging. PBE utarbeider i hovedsak planprogram med VPOR for områder der det er fastsatt hensynssone H810\_2 i kommuneplanens arealdel.

### **3.1.3 Planprogram**

Plan- og bygningslovens § 4-1 første ledd definerer når det som ledd i varsling av planoppstart skal utarbeides planprogram som grunnlag for planarbeidet. Bestemmelsen bygger videre på reglene som ble innført ved lovendringen i 2004 om konsekvensutredning med tilhørende forskriftsendring i 2005. Tanken var at denne bestemmelsen skulle øke medvirkningen og føre til mer effektive planprosesser.<sup>24</sup> Loven stiller krav til planprogram for følgende planer: regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. Formålet med planprogrammet er å få en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte parter i tillegg til å fastsette rammer for det utredningsarbeid som eventuelt skal gjennomføres som ledd i planprosessen. Når det gjelder hvilke reguleringsplaner som skal ha planprogram fremkommer dette av KU-forskriften.<sup>25</sup> I plan- og bygningslovens § 4-1 andre ledd spesifiseres det hva et planprogram skal inneholde: «Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger».

---

<sup>24</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 81.

<sup>25</sup> F21.06.2017 nr. 854, Forskrift om konsekvensutredninger

Loven oppstiller kun et minimumskrav til planprosessen, og planmyndighetene har stor fleksibilitet når det gjelder hva planprogrammet skal inneholde, såfremt det er innenfor lovens rammer.<sup>26</sup> Planmyndighetene står fritt til å legge opp til de planprosesser som de finner hensiktsmessige. PBE har benyttet denne fleksibiliteten i loven når de har utviklet planprogrammet etter Oslomodellen. PBE legger mer i denne formen for planprogram enn det loven og forskriften oppstiller, og dette blir utdypet nærmere under punkt 7.4. PBE har også sett hen til forarbeidene<sup>27</sup> til plan- og bygningsloven i utviklingen av Oslomodellen, og i forarbeidene er følgende uttalt om planprogram: «Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område». Formålet med dette kan være å legge til rette for en innledende avklaring av overordnede rammebetingelser for det videre planarbeidet i området, som vi ser at Oslo kommune gjør ved å bruke planprogram etter Oslomodellen.

Det vil også kunne være behov for å avklare lokaliseringen av større bygge- eller anleggstiltak før man igangsetter arbeidet med detaljregulering etter pbl. § 12-3. I slike tilfeller kan det utarbeides planprogram for gjennomføring av en innledende lokaliseringsprosess der man utreder konsekvensene av de ulike lokaliseringalternativene og treffer prinsippbeslutning om lokaliseringsvalget før man går videre i arbeidet med detaljregulering av det valgte alternativet. Nærmere regler om bruk av planprogram for slike innledende avklaringer er gitt i konsekvensutredningsforskriften § 14.<sup>28</sup> Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Planprogrammet skal avklare hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet.

Når det gjelder saksbehandlingsregler, har ikke planmyndighetene samme frihet som det de har til å definere innholdet i planprogrammet, jr. pbl. § 19-2 annet ledd som sier at det ikke kan

---

<sup>26</sup> Holthe og Winge 2019, side 67.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 186.

<sup>28</sup> Innjord 2010, side 80.

dispenseres fra saksbehandlingsregler. Pbl. § 4-1 andre ledd andre setning sier at forslag til planprogram skal sendes på høring og offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Det er den alminnelige høringsfristen på 6 uker som gjelder for planprogram, jf. pbl. § 12-10 første ledd.

Planprogram etter Oslomodellen fastsettes av bystyret da planprogram vil gi rammer og føringer for oppfølgende planarbeid primært i privat regi, for et større område.

### **3.1.4 Forskrift om konsekvensutredning**

Konsekvensutredning, risiko- og sårbarhetsanalyse, medvirkning, høring, offentlig ettersyn, rekkefølgekrav og utbyggingsavtale er de prosessene i plan- og bygningsloven som oppgaven tar for seg i drøftelsen av om planprogram med VPOR er i henhold til loven. I pkt. 3.1.4 til 3.1.8 følger en gjennomgang av sentrale bestemmelser i lov og forskrift som omhandler disse prosessene.

Plan- og bygningslovens kapittel 4 omhandler konsekvensutredningsplikt i forbindelse med planlegging. Utredningskravene skal sikre at kunnskapsgrunlaget er tilstrekkelige for å kunne fatte vedtak. Bestemmelsene er et supplement til forvaltningsorganets utredningsplikt etter forvaltningslovens § 17: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Uavhengig av om planer er omfattet av konsekvensutredningsplikten etter plan- og bygningsloven, skal planen utredes slik at den alminnelige plikten til å opplyse planen etter nevnte bestemmelse, er oppfylt.

Konsekvensutredninger har mange funksjoner, men grovt sett kan man skille mellom to hovedformål. For det første er formålet å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke vilkår planer eller tiltak skal gjennomføres, jfr. KUF § 1. Konsekvensutredninger skal sikre at kunnskap om effekten på berørte miljø- og samfunnsinteresser blir ivaretatt i alle ledd av plan- og utbyggingsstadier. Utredningsprosessen skjer etter krav til planprogram, høringsrunder og



undersøkelser av forhold på relevante lokaliseringssteder. Dette skal samlet sett gi planleggingsmyndighetene tilstrekkelig grunnlag til å foreta en forsvarlig vurdering av hvorvidt planen skal åpne for aktuell arealbruk, og tiltaket skal gis tillatelse, eventuelt hvilke bestemmelser som skal fastsettes for arealbruken og hvilke vilkår som skal fastsettes dersom tillatelsen gis.<sup>29</sup>

Det andre formålet med konsekvensutredning er å sikre bred deltakelse fra berørte aktører. Det skal legges til rette for medvirkning fra interesseorganisasjoner, borgere og offentlige organer gjennom formaliserte krav til fremgangsmåte. Selve utredningsprosessen blir på denne måten en arena for informasjonsutveksling mellom alle involverte parter, noe som igjen legger til rette for at utviklingsplanene tidlig kan tilpasses de hensyn og interesser som blir berørt. Eventuelle interessekonflikter kan håndteres tidlig i saksgangen, og man unngår at konflikter først blir synlige etter at vedtaket er truffet. Nå man drøfter krav om konsekvensutredning som styringsmiddel i arealforvaltningen, må det være fokus like mye på utredningsprosessen som kravene til innhold.

Reguleringsplaner er konsekvensutredningspliktige dersom planen kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. Formuleringen «vesentlig virkning for miljø- og samfunn» er imidlertid vag, og er vanskelig å vurdere da det ikke er gjennomført konsekvensutredning på det tidspunktet man skal ta stilling til konsekvensutredningsplikten. KU-forskriften gir derfor en mer detaljert anvisning over hvilke planer som alltid skal underlegges konsekvensutredningsplikt. Det fremkommer av KUF § 6 bokstav a at følgende planer alltid skal konsekvensutredes og ha planprogram: kommuneplanens arealdel etter pbl. § 11-15, regionale planer etter pbl. § 8-1, kommunedelplaner etter pbl. § 11-1 og områdereguleringer etter pbl. § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak etter forskriftens vedlegg I og II.

Forskriftens § 14 fastsetter at et planprogram skal inneholde en beskrivelse av:

---

<sup>29</sup> Holth og Winge 2014, side 22-23.

- «a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn
- b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- d) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.

Planprogrammet eller meldingen skal også inneholde kart over det berørte området».

I tillegg til de bestemmelser og forarbeid som gjennomgått i pkt. 3.1.3, er KU-forskriftens § 32 sentral for kommunens bruk av planprogram etter Osломodellen. Bestemmelsen sier følgende: «Et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område. Et planprogram, og eventuelt konsekvensutredningen, kan også brukes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man skal gjennomføre et reguleringsarbeid for etter plan- og bygningsloven». Som vi har sett fremkommer det flere steder at bruken av planprogram etter Osломodellen for å imøtekomme krav om felles planlegging, er godt forankret i både lov, forarbeid og forskrift.

Som vi skal se videre er konsekvensutredning en av de prosessene hvor PBE de senere årene har endret praksis i forhold til planprogram etter Osломodellene. Dette kommer jeg nærmere tilbake til under pkt. 7.4.

### **3.1.5 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse**

Plan- og bygningsloven har i tillegg til bestemmelsene om konsekvensutredning en egen bestemmelse om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse, jfr. § 4-3. Bestemmelsen sier at ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndighetene påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Videre fastslår bestemmelsen at analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet som utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av

planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, §§ 11-8 og 12-6.

Bestemmelsen gjelder alle «planer for utbygging» som omfatter regionale planer, kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, og reguleringsplaner som legger til rette for utbygging på område- eller tiltaksnivå. For planer som omfattes av kravet om konsekvensutredning, forutsettes det i forarbeidene at analysen inngår som en del av konsekvensutredningen, og at det nærmere opplegget fastsettes i planprogrammet etter § 4-1.

Analysen har et todelt siktemål: Dels er formålet å avklare risiko- og sårbarhetsforhold som knytter seg til det aktuelle området slik det ligger før den planlagte utbyggingen, og dels er formålet å avklare eventuelle endringer i risiko- og sårbarhetsforhold som følge av den planlagte utbyggingen. Risiko- og sårbarhetsforhold knyttet til området kan være naturgitte risikofaktorer, slik som flom- og skredfare, eller det kan være risikofaktorer knyttet til eksisterende virksomhet i omkringliggende områder som gir fare for stråling, støy eller annen forurensning. Ved å avklare slike risikofaktorer skal analysen gi planmyndigheten grunnlag til å vurdere om det er forsvarlig å godkjenne utbygging av det aktuelle området, og beslutte hvilke tiltak som i tilfelle må iverksettes for å forebygge mot skader. Analysen skal også vise eventuelle endringer i risiko- og sårbarhetsforhold som følge av planlagt utbygging. Det siktes her til nye risikofaktorer som skyldes den planlagte utbyggingen. Plassering av et ammunisjonslager vil for eksempel kunne medføre at et område rundt anlegget må båndlegges mot fremtidig utbygging på grunn av eksplosjonsrisiko.<sup>30</sup>

Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med pbl. § 28-1 som sier at grunn bare kan bebygges eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av

---

<sup>30</sup> Innjord 2010, side 94-96.

eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

PBE har på lik linje med konsekvensutredning, også endret praksis for gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med planprogram etter Oslomodellen. Jeg kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 7.4.

### **3.1.6 Medvirkning, høring, offentlig ettersyn og innsigelse**

Plan- og bygningslovens § 5-1 sier at den som fremmer planforslaget skal legge til rette for medvirkning. Kommunen er ansvarlig for å påse at dette skjer. Plan- og bygningslovens § 5-2 slår fast at alle planforslag skal sendes på høring til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. I tillegg til høring kan enhver komme med innspill til planforslaget der loven fastsetter at forslaget skal legges ut på offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker.

Det fremkommer av lovforarbeidene at planprogram regnes som planforslag når det gjelder høring og offentlig ettersyn.<sup>31</sup> Planprogram etter Oslomodellen skal med andre ord både legges ut på høring og offentlig ettersyn.

Bestemmelsen om innsigelse er definert i plan- og bygningsloven § 5-4, og sier at berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Det følger av plan- og bygningsloven § 4-1 at det skal framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram dersom regionale eller statlige myndigheter mener at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn. Selv om innspill skal gis så tidlig som mulig, skal selve innsigelsen fremmes i forbindelse med høringen av planforslaget og før høringsfristen løper ut.

---

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 189.

Dette er årsaken til at oppgaven ikke har tatt med innsigelse som en av prosessene i plan- og bygningsloven som skal undersøkes.

### **3.1.7 Rekkefølgekrav**

I plan- og bygningsloven § 12-7 som gjelder hvilke bestemmelser som kan gis til arealformål og hensynssoner i reguleringsplaner, står det følgende i nr. 10: «krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert». Når det blir stilt krav om rekkefølgebestemmelse i reguleringsplanen, fordrer det at utbygger skal inngå utbyggingsavtale med kommunen, uten at bestemmelsen sier noe eksakt om hvordan byrder og plikter skal fordeles. Rekkefølgekrav vil bli nærmere gjennomgått i forbindelse med kapittel 4.

### **3.1.8 Utbyggingsavtale - Forutsigbarhetsvedtak**

I plan- og bygningsloven § 17- 1 defineres utbyggingsavtale som en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Plan- og bygningsloven § 17-2 sier at utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

I kommuneplanens arealdel er det definert et forutsigbarhetsvedtak i samsvar med plan- og bygningsloven 17-2 som blant annet sier at for områder som i planen er avsatt som transformasjons- og utviklingsområder, vil inngåelse av utbyggingsavtale normalt være en forutsetning for igangsettelse av utbygging. Videre forutsettes det at utbyggingsavtale er inngått før rammetillatelse gis, der utbygging i henhold til vedtatt arealplan (kommunedelplan, områderegulering, detaljregulering) med tilhørende bestemmelser også forutsetter bygging/oppgradering av offentlig anlegg og/eller tilpasning til slike anlegg. Med offentlige

anlegg menes alle anlegg/tiltak som er vist som offentlig regulerte formål i reguleringsplan og som følger av bestemmelser til planen. Forutsigbarhetsvedtaket sier videre at hovedprinsipp for kostnadsfordelingen er at utbyggerne innenfor et utbyggingsområde selv bærer alle utbyggingskostnadene med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak, jf. pbl § 17-3.<sup>32</sup> I sistnevnte bestemmelses tredje avsnitt står følgende: «Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen». Loven oppstiller med andre ord et krav om nødvendighet og et forholdsmessighetskrav når det kommer til hva de kan inngås utbyggingsavtaler om.

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler er av nyere dato enn bestemmelsene om rekkefølgekrav, og kom inn i loven i 2005. Bakgrunnen var blant annet et behov for å sette begrensninger for hva kommunene kunne inngå avtale om, da kommunen i kraft av sin myndighet til å gi eller ikke gi tillatelser har en sterk maktposisjon i forhandlingene, jf. Ot. prp. nr. 22 (2004-2005) s. 5-7. Bestemmelsen oppstiller derfor både krav om nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet i forhold til utbyggingsprosjektet. Vi skal se at disse kravene ikke alltid blir fulgt, og spesielt Entra-dommen i pkt. 4.2 vil illustrere dette.

En utbyggingsavtale ansees ikke som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 b. Det er av den grunn ikke mulig for berørte parter å påklage en utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-5. I lys av dette kan det hevdes at utbyggingsavtaler i realiteten er som hvilken som helst annen privatrettslig avtale. Reglene for utbyggingsavtale ligger i grenselandet mellom offentligrett og privatrett. Det er imidlertid noen aspekter som skiller utbyggingsavtaler fra andre avtaler. For det første er utbyggingsavtaler underlagt bestemte saksbehandlingsregler. Oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler skal kunngjøres, jf. pbl. § 17-4. Dette skal sikre åpenhet

---

<sup>32</sup> Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030, juridisk arealdel, side 31.

rundt prosessene og mulighet for ytringer fra berørte og andre. Selve forhandlingen mellom kommunen og grunneier/utvikler er ikke åpne. Det er først når fremforhandlet forslag til avtale foreligger at den legges ut til offentlig ettersyn, jf. pbl. § 17-4 andre ledd. Kommunen kan ikke inngå utbyggingsavtale med bindende virkning før arealplanen for det området avtalen gjelder er vedtatt, jf. § 17-4 femte ledd. For det andre er det ikke full avtalefrihet med tanke på kravet om nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet i forhold til utbyggingsprosjektet som vi vil få se i Entra-dommen.

## Kapittel 4: Rettspraksis

Innen plan- og bygningsrett blir svært mange saker avgjort hos Sivilombudsmannen, og det finnes derfor lite rettspraksis på området. Dette henger sammen med et generelt prinsipp om at domstolene skal utvise forsiktighet med hensyn til å overprøve de beslutninger som planmyndighetene har truffet, jf. fvl. § 34. Prinsippet har sin bakgrunn i at vedtak etter plan- og bygningsloven i stor grad handler om politiske og planfaglige avveininger, og dette gjelder særlig for planvedtak. Det er et ønske om at skillet mellom domstolene og forvaltningen opprettholdes, og domstolene er lite egnet til å drive kontroll med planfaglige vurderinger. En viktig oppgave for domstolene er imidlertid å påse at forvaltningen holder seg innenfor de rettslige rammer som følger av loven, at loven er korrekt tolket, at vedtaket bygger på korrekt faktum og at lovens saksbehandlingsregler blir fulgt.<sup>33</sup>

I avsnittene under vil jeg først presentere tre relevante rettsavgjørelser, og deretter analysere betydningen av dem for problemstillingen i oppgaven. Den første dommen er den såkalte «Huseby-dommen» som er en Høyesterettsdom vedrørende manglende konsekvensutredning i reguleringsplanen for den amerikanske ambassaden. De to neste dommene er fra Oslo Tingrett og omhandler rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Disse tingrettsdommene er av nyere dato, og ankefristen er ikke utløpt i skrivende stund. Tingrettsdommene er således ikke rettskraftige, men det er allikevel hensiktsmessig å redegjøre for tingrettens avgjørelser, da de går på tvers av Oslo kommunes praksis vedrørende rekkefølgebestemmelser.

### 4.1 HR-2009-1093-A, «Huseby-dommen»

Høyesterett avsa dom den 29. mai 2009 vedrørende gyldigheten av vedtak truffet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus om godkjenning av endring av kommunens reguleringsplan for deler av et friområde i Husebyskogen i bydel Vestre Aker i Oslo. Endringen i reguleringsplanen åpnet for bygging av ny amerikansk ambassade på tomten. Partene i saken

---

<sup>33</sup> Holth og Winge 2019, side 50.



var Naturvernforbundet i Oslo og Akershus, Aksjon vern Husebyskogen, Husebygrenda Borettslag mot Staten ved Miljøverndepartementet og Oslo kommune.

Spørsmålet som Høyesterett skulle ta stilling til var om reguleringsplanen var ugyldig da det ikke var foretatt en konsekvensutredning iht. plan- og bygningslovens kapittel VII-a av alternativ lokalisering av ambassaden. Det krevde dom for at Fylkesmannens vedtak ble ugyldiggjort. Partene var enige om at konsekvensutredning skulle ha blitt foretatt. Spørsmålet som ble reist var hvilken virkning denne saksbehandlingsfeilen kunne få, jf. forvaltningsloven § 41.

Høyesterett fremhevet at det i denne konkrete saken ikke ville vært forsvarlig å beslutte omregulering uten at man først skaffet et avklart beslutningsgrunnlag med hensyn til om det fantes aktuelle alternativer til tomten på Huseby. Gjennom tidligere undersøkelser som kommunen har utført og den kartlegging og evaluering som ambassaden selv gjennomførte, hadde man imidlertid allerede et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Det var ikke behov for å kreve ytterligere undersøkelser. Høyesterett fant også at hensynet til åpenhet og medvirkning i planprosessen, var tilfredsstillende ivaretatt selv om man ikke hadde gjennomført noen formell konsekvensutredning. Høyesterett kom til at denne saksbehandlingsfeilen ikke kunne ha virket bestemmende for kommunens omreguleringsvedtak og at det dermed ikke var grunnlag for ugyldighet, jf. forvaltningslovens § 41.

## **4.2 TOSLO-2018-132587 (Entra-dommen)**

Entra Eiendom ASA er grunneier i Tullinkvartalet i Oslo, og har planlagt og igangsatt en omfattende om- og utbygging av kvartalet som blant annet innebærer en samlokalisering av juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Motparten er Oslo kommune, og tvisten dreier seg om lovligheten av vilkår i utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-3. Utbyggingsavtalene er basert på underliggende rekkefølgekrav i reguleringsplan, jf. pbl. § 12-7. Noe forenklet gjelder saken om Oslo kommune kan sette som vilkår for utbyggingen at utbygger betaler bidrag til oppgradering av trikkeinfrastrukturen forbi Tullinkvartalet og opparbeidelse av en sykkelvei mellom Solli plass

og Nationaltheateret. Uenigheten gjelder primært om det er en tilstrekkelig saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltakene som er krevd.

Forslaget om detaljregulering ble lagt ut på offentlig ettersyn i november 2014. Prosessene fortsatte utover, og fram til sommeren 2016 var ikke rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler knyttet til trikk og sykkel aktuelt. Temaet trikk hadde vært oppe, og det var avklart at trikken fortsatt skulle gå i Kristian Augustsgate, med oppgraderte trikkestopper mv. Oslo kommune hadde i flere år planlagt opprusting av trikkeinfrastrukturen, og kommunen hadde besluttet å kjøpe inn nye trikker. I en uttalelse fra EBY som ble sendt på en begrenset høring i juni 2016, pekte EBY på at de mente planen i alt for liten grad tok hensyn til byveksten som kommuneplanen av 2015 la opp til. EBY anbefalte derfor at det ble satt rekkefølgekrav om «sykkeltilrettelegging i Henrik Ibsens gate» og «Gate og trikketiltak på strekningen fra CJ Hambros plass til St. Olavs gate/Tullins gate». Forslaget ble vedtatt i bystyret i februar 2017.

Etter at rekkefølgekravene var vedtatt, ble utbyggingsavtalene inngått i april 2017. Utbyggers bidrag skulle bestå av to komponenter: Dels såkalte «realytelser» i form av opparbeidelse av gatetun og gangpassasjer inne på planområdet og dels et «kontantbidrag». Samlet utgjorde bidragene ca. kr. 42,4 mill., hvorav kontantbidragene utgjorde ca. kr. 27,3 mill. Videre lå det en «omdisponeringsklausul» i pkt. 8.3 i utbyggingsavtalen som sier at Oslo kommune har rett til å disponere kontantbidraget fritt mellom de to kontantbidragstiltakene. Dette gjelder også dersom ett av tiltakene faller bort eller blir fullfinansiert. Mellom tidspunktene for utbyggers signering av avtalene og byrådets vedtak om inngåelse av avtalene ble det i mai 2017 bevilget penger til trikketiltaket. Dette innebar ifølge byrådssak 148/17 at kommunen ønsket å allokere hele kontantbidraget til sykkeltiltaket i tråd med omdisponeringsklausulen.

Utbygger anførte at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom utbyggingsprosjektet og de to tiltakene. De hevdet at tiltakene ikke var forårsaket av eller nødvendige på grunn av utbyggingen, og at de derfor ikke kunne oppstilles som vilkår for byggetillatelse. Kommunen

hadde heller ikke gjort en forholdsmessighetsvurdering ved fordelingen av kostnadene mellom utbygger og kommunen.

Oslo kommune på sin side anførte at behovet for infrastruktur må vurderes i hele influensområdet for utbyggingen. Kommunen begrunner rekkefølgekravene ut fra et helhetsperspektiv hvor den samlede belastningen som følger av utbygging i indre by, er i fokus og ikke bare Entra Eiendoms utbygging isolert sett. De argumentere med at kommuneplanen av 2015 legger opp til en stor vekst i indre by mot 2030, og kommuneplanen forutsetter at grunneiere skal bidra til oppgraderingen av infrastrukturen. Videre hevder kommunen at kravene til vurderingen av nødvendighet i pbl. § 12-7 nr. 10 er vage. Det er i stor grad opp til kommunens skjønn hva som er nødvendig, og kommunen har stor frihet. Det kan stilles krav som fremmer samfunnsmessige formål, og som geografisk ligger utenfor planområdet. Kommunen mener at deres begrensning til å sette rekkefølgekrav i praksis ligger i myndighetsmisbrukslæren.

Retten kom frem til at rekkefølgekravene er ulovlige fordi det er tatt utenforliggende hensyn. Kravene er ikke saklig begrunnet i forhold til den konkrete utbyggingen, og de argumenterer med at det ikke ville vært behov for å stanse denne utbyggingen i påvente av oppgraderingen av trikk/gate og sykkelveien. Retten henviser blant annet til Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2015-1194 : «Etter pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum kan avtalen gå ut på at utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som «er nødvendige» for gjennomføringen av planvedtak. Lovteksten utdyper ikke hva som skal vektlegges i vurderingen av om et tiltak er nødvendig. Spørsmålet er imidlertid behandlet i forarbeidene til lovendringen 2005 i daværende plan- og bygningslov. I Ot.prp.nr. 22 (2004–2005) s. 65 og 66 heter det: «Hovedkriteriet er at tiltaket er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, jf. tredje ledd første punktum. For å være nødvendig må tiltaket ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen. Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold.

Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet (veg, barnehage, parkområde) eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen»».

Retten trekker også frem en uttalelse fra Kommunal- og regionaldepartementets fra 8. juli 2013: «Bestemmelsen forstås slik at det avtalte bidraget fyller et behov i området, eller avhjelper en ulempe som følge av utbyggingen. Behovet som bidraget skal dekke må ha en sammenheng med utbyggingen. Det er imidlertid ikke en forutsetning at behovet er regulert i samme plan som utbyggingen. Dette innebærer at en forpliktelse i en avtale skal være et utslag av en konkret vurdering, og dekke et behov utløst av tiltaket. ...

Departementet anser det slik tvilsomt at ethvert byggeprosjekt omfattet av kommunedelplanen vil ha sammenheng med opprusting av sentrum. Det kan altså ikke forutsettes avtaler om at alle uansett plassering, størrelse eller formål uansett skal betale et generelt bidrag.»

Konsekvensen av ugyldighet ble delvis ugyldighet, da det ikke var grunnlag for å kjenne hele reguleringsplanen ugyldig selv om to av rekkefølgekravene var det.

### **4.3 18-104016TVI-OTIR/08 (Selvaag-dommen)**

Denne saken gjelder gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan om opparbeidelse av turvei og eventuell erstatning for kostnader til å utbedre den. Parter i saken er Selvaag Bolig Bispelua AS mot Staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Selvaag søkte om regulering av en tomt fra skole- til boligformål på Mortensrud i Oslo kommune. Planforslag som ble lagt til offentlig ettersyn i august 2014. I etterkant av høringsfristen for planinitiativet tok EBY kontakt med BYM for å høre om det var behov for ytterligere fellestiltak i området ut fra utbyggingens omfang og størrelse. BYM uttalte i 2015 at det var ønskelig med en opparbeidelse av turvei E11. Turveien ligger ikke i umiddelbar nærhet til planområdet, og den synes mest anvendelig for andre enn de som skal bo på planområdet. Bystyret vedtok planen i september 2016 med rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av turveien i september 2016.

Selvaag påklaget rekkefølgekravet om utbedring av E11 til Fylkesmannen i oktober 2016. PBE vurderte klagen og anbefalte at klagen ikke ble tatt til følge, og oversendte den til Fylkesmannen. I april 2017 fattet Fylkesmannen vedtak i tråd med PBE sin anbefaling. Selvaag klaget deretter til Sivilombudsmannen som kom til at saken ikke var egnet til skriftlig behandling uten å vurdere realiteten i saken. Selvaag tok deretter ut stevning i juli 2018 etter å ha fått avslag på utsatt iverksetting.

Sakens problemstilling er hvorvidt plan- og bygningsloven § 12-7 nr 10 er tilstrekkelig hjemmel for at kommunen kan stille denne type rekkefølgekrav. Selvaag har anført at Fylkesmannens vedtak er ugyldig fordi det er feil rettsanvendelse, og det er lagt feil faktum til grunn. De mener at loven må forstås slik at det kreves en sammenheng mellom planen og rekkefølgekravet, og at kravet må være avledet av en bestemt plan. Planen i seg selv må utløse et behov som bare kan avhjelpes gjennom at det stilles krav om at det er utført et arbeid med infrastruktur eller lignende før planen iverksettes. Kommunen har ikke anledning til å stille vilkår som gjelder et større område generelt og ut fra hva de mener er hensiktsmessig.

Staten ved kommunal- og moderniseringsdepartementet anførte i korte trekk at kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav i realiteten kun er begrenset av myndighetsmisbrukslæren. De mener at domstolen ikke har adgang til å overprøve skjønnet, da dette er et fritt skjønn og dermed ikke et rettsanvendelsesskjønn.

Retten kom frem til at vurderingen av om det skal stilles rekkefølgekrav og hvilke krav kommunen kan stille, er del av forvaltningens frie skjønn. Dette innebærer at også vilkårene i § 12-7 om «i nødvendig utstrekning» og «er tilstrekkelig etablert» er innenfor kommunens frie skjønn, men det finnes noen skranker. Bakgrunnen for at det kan settes rekkefølgekrav er at man ikke skal begynne å bygge på tomter som ikke er klare for utvikling. Dette tilsier at man ikke kan stille krav som ikke har en saklig tilknytning til denne konkrete reguleringen. Retten mente at spørsmålet om hva som er saklig blir en vurdering etter reglene om

myndighetsmisbrukslæren. Er ikke rekkefølgekravet saklig begrunnet, vil det medføre at det er tatt utenforliggende hensyn.

Statens anførsler om at rekkefølgebestemmelser er et helt fritt hensiktsmessighetskjønn, vil gjøre at kommunen kan stille rekkefølgekrav som dekker kommunens generelle behov uten noen saklig tilknytning til området som reguleres. Retten mente at en slik lovforståelse vil kunne slå svært urimelig og vilkårlig ut, og være i strid med myndighetsmisbrukslæren. Det vil også være i strid med lovens ordlyd, som indikerer at man ikke skal regulere mer enn det som er nødvendig. Retten kom til at vedtaket om å opprettholde rekkefølgekravet om opparbeidelse av turveien E11 er ugyldig.

## **4.4 Oppsummering av rettspraksis**

I avsnittene under vil jeg analysere de tre rettsavgjørelsene som nå er gjennomgått og se avgjørelsene opp imot oppgavens problemstilling.

### **4.4.1 Delkonklusjon, HR-2009-1093-A, «Huseby-dommen»**

Ut fra Huseby-dommen tyder rettspraksis på at så lenge det er gjort grundige undersøker i forbindelse med en plan som skal konsekvensutredes, er grunnlaget til å fatte et vedtak forsvarlig, uavhengig av om det er foretatt en konsekvensutredning eller ikke. Det legges riktignok til grunn at åpenhet og medvirkning i planprosessen er ivarettatt på en tilfredsstillende måte. En viktig funksjon med konsekvensutredning er å vurdere relevante og realistiske alternativer, og dette må være godt opplyst før beslutning om planen kan tas. Høyesteretts fikk kritikk av professorene Inge Lorange Backer og Hans Christian Bugge for sin avgjørelse i denne saken, da de mener at Høyesterett i for liten grad vektla de hensynene utredningsprosessen i seg selv skal ivareta.<sup>34</sup> I tillegg til å fremskaffe så god kunnskap som mulig om planens virkning, skal utredningsprosessen også sørge for at enhver får mulighet til å komme med innspill. Backer og Bugge mener at det er usikkert om alle berørte parter fikk anledning til å uttale seg i denne

---

<sup>34</sup> Holth og Winge 2019, side 75-76.

saken, i samme grad som en konsekvensutredning ville ha sikret. Til tross for denne kritikken kom Høyesterett frem til samme avgjørelse i Reinøy-dommen som også gjaldt manglende konsekvensutredning i en reguleringsplan.<sup>35</sup>

I plan- og bygningslovens § 4-1 andre ledd fremkommer det at planprogram skal *gjøre rede* for hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Det er ikke et krav at planprogrammet i seg selv skal inneholde konsekvensutredninger. En områderegulering vil imidlertid kreve en konsekvensutredning dersom den faller inn under § 6 a i KU-forskriften. PBE bruker planprogram etter Oslomodellen som en forenkling av plansystemet ved at det utarbeides et planprogram for et større område med overordnede rammer for flere påfølgende detaljreguleringer. Det kan sies at et planprogram etter Oslomodellen er en forenklet områderegulering, og at det derfor er på sin plass med konsekvensutredninger i planprogram med VPOR.

Som vi skal se i kapittel 7, ble det ikke foretatt konsekvensutredninger på tidspunktet da planprogrammet for Ensjø og Vollebekk ble fastsatt. Konsekvensutredningen for Vollebekk ble sendt byrådsavdelingen for byutvikling til orientering, i forkant av at VPOR ble politisk vedtatt. Når det kommer til planprogrammet for Grorud sentrum, er det imidlertid interessant å merke seg at PBE har endret praksis og krever nå konsekvensutredning før planprogrammet legges ut til offentlig ettersyn. Planprogram med VPOR etter Oslomodellen er et utvidet planprogram som i prinsippet erstatter en områderegulering. Programmet legger klare føringer på arealbruken av området. PBEs endrede praksis til å foreta konsekvensutredning som en del av planprogrammet, gir selvsagt bedre kunnskap om planens virkning, men det sørger også for en bredere medvirkning.

Det vil være vanskelig å vinne frem med at manglende konsekvensutredning i et planprogram etter Oslomodellen, er et avvik fra de planprosesser som er definert i plan- og bygningsloven. I tillegg til at et planprogram kun skal redegjøre for hvilke alternativer som blir vurdert og

---

<sup>35</sup> HR-2017-2247-A

behovet for utredning, er de beslutningene som PBE tar i prosessen med konsekvensutredning ikke å anse som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven. Dette gjelder alt fra vurderingen av om en plan er konsekvensutredningspliktig, selve innholdet i utredningen og hvorvidt utredningen kan legges til grunn for planarbeidet. Konsekvensutredninger og de prosessledende beslutningene kan følgelig ikke påklages.<sup>36</sup>

#### **4.4.2 Delkonklusjon, Entra-dommen og Selvaag-dommen**

Både Entra-dommen og Selvaag-dommen gjelder lovmessigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Tingretten var enig i at dette var en del av forvaltningens frie skjønn, men i begge sakene kom retten frem til at rekkefølgekravene må ha en saklig tilknytning til den konkrete reguleringen. Dette var ikke tilfelle i disse to sakene, og retten fant rekkefølgekravene ugyldig. Oslo kommune og staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet anser rekkefølgebestemmelser som et helt fritt hensiktsmessighetsskjønn, og at kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav i realiteten kun er begrenset av myndighetsmisbrukslæren. Ut fra deres syn har ikke domstolen adgang til å overprøve skjønnet, da dette er et fritt skjønn og dermed ikke et rettsanvendelsesskjønn. De offentlige partene vant altså ikke frem med dette synet.

Det kan sees en tendens til at rekkefølgekrav i stadig større utstrekning benyttes av Oslo kommune som virkemiddel for finansiering av infrastruktur der behovet grunner i generelle samfunnsmessige forhold og ikke behov utløst av konkrete utbyggingsprosjekter. Begge sakene er et eksempel på denne tendensen. Kostnaden ved opparbeidelsen av rekkefølgekravet på turstien for Selvaag var på kr. 1,6 mill. Dette er en beskjeden sum i et utbyggingsprosjekt, noe som kan tyde på at Selvaag ønsket å teste denne saken i retten for å få rettens veiledning på hvordan loven skal tolkes og anvendes når det kommer til kommunes adgang til å sette rekkefølgekrav.

---

<sup>36</sup> Holth og Winge 2019, side 71.



De to tingrettsdommene er som tidligere nevnt ikke rettskraftige, og det er sannsynlig at Oslo kommune og staten anker sakene til Høyesterett, da dette er av stor betydning for kommunen. Begge sakene viser at Oslo kommune setter rekkefølgekrav om infrastruktur også ut fra generelle samfunnsmessige forhold, som i stor grad bekostes av utbygger. Dersom Høyesterett kommer til de samme avgjørelser som tingretten, vil det medføre en betydelig innsnevring i kommunenes bruk av rekkefølgekrav i reguleringsplaner og hva det kan inngås utbyggingsavtaler om.

Det kan konkluderes med at i det tilfellet at Høyesterett sier seg enige med tingretten i disse to sakene, vil bruken av rekkefølgebestemmelser ut fra VPOR i enkelte tilfeller være i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven. Dette er ikke særegent for rekkefølgebestemmelser som fremkommer av VPOR. Det vil i like stor grad gjelde for rekkefølgebestemmelser for områdereguleringer.

## Kapittel 5: Forvaltningens egen praksis

Rettstatens idegrunnlag er bygget på at myndighetsutøvelse og rettslig skjønnsutøvelse ikke skal være vilkårlig, men regelbasert, begrunnet og rettfærdiggjort for å ha legitimitet i samfunnet. Legalitetsprinsippet påbyr at avgjørelser som griper inn i borgernes rettighetsfære må ha hjemmel i lov eller lovbaserte regler. Prinsippet om at usaklig forskjellsbehandling ikke skal finne sted, inngår i de uskrevne prinsipper om god forvaltningsskikk. I tråd med sistnevnte prinsipp vil forvaltningsorganene ofte finne støtte i sine egne rutiner og tidligere vurderinger og på denne måten etablere en mer eller mindre fast praksis.

Loven går normalt foran forvaltningens egne vurderinger og praksis. Så lenge forvaltningens egen praksis ligger innenfor lovgivningens rammer for forvaltningens frie skjønn, kan praksis bidra til nærmere avklaringer av den faktiske rettstilstanden. Forvaltningspraksis som rettskildefaktor må likevel sees i sammenheng med at forvaltningsavgjørelser som hovedregel kan bringes inn for domstolene til prøving av lovligheten. Som vi har sett i gjennomgangen av Entra-dommen og Selvaag-dommen, er ikke forvaltningsvedtak nødvendigvis siste ordet i en sak, og dette svekker verdien av forvaltningspraksis som rettskilde.<sup>37</sup>

Det kan sies at bruken av planprogram med VPOR er et resultat av forvaltningens egen praksis. Denne forvaltningspraksisen er både av en viss fasthet, varighet samt av et visst omfang i tillegg til å være kjent. Taraldrud viser til dommen Rt. 1987 s. 729 og Rt. 1995 s. 54 hvor disse kravene til forvaltningspraksis fremkommer.<sup>38</sup> Forvaltningens egen praksis som rettskildefaktor kan imidlertid ikke benyttes i denne oppgaven, da det er Oslo kommunes praksis som skal undersøkes.

---

<sup>37</sup> Taraldrud 2017, side 248.

<sup>38</sup> Taraldrud 2017, side 108 – 109.

## Kapittel 6: Sivilombudsmannens uttalelser

I lov om Sivilombudsmannen av 1962<sup>39</sup> står følgende i § 3: «Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlige forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».

Innen plan- og bygningsrett har Sivilombudsmannen fått en stadig viktigere rolle, og som tidligere nevnt er det få saker som bringes inn for domstolene. Sivilombudsmannen skal føre kontroll med forvaltningen, men Sivilombudsmannen kan i likhet med domstolene, kun føre legalitetskontroll med forvaltningen. Sivilombudsmannens uttalelser er ikke rettslig bindende, men det er svært sjelden at forvaltningen ikke følger Sivilombudsmannens uttalelser. Det var også Stortingets intensjon at forvaltningen skulle rette seg etter ombudsmannens syn. Det vises til Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) kommentar til § 10 som sier følgende:

«Ombudsmannens eneste reaksjonsmiddel vil være at han gir uttrykk for sin mening om saksforholdet. Og det er en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans oppfatning. Ombudsmannen skal først og fremst virke gjennom sin sterke autoritet.»

Det finnes noen få eksempler på at forvaltningen ikke følger Sivilombudsmannens uttalelser. I 2015 avgå Sivilombudsmannen en særmelding til Stortinget hvor han påpekte at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke rettet seg etter ombudsmannens uttalelser i to plan- og byggesaker. Den ene saken var av prinsipiell og vesentlig betydning og gjelder forholdet mellom byggeforbudet i strandsonen og eldre reguleringsplaner. Den andre saken var lite prinsipiell, og dermed vanskelig å forstå hvorfor departementet ikke ville følge ombudsmannens uttalelser.<sup>40</sup> Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité kom frem til at regjeringen i styringen av

---

<sup>39</sup> Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

<sup>40</sup> Sivilombudsmannen: Dokument nr. 4:2 (2015-2016), Særskilt melding Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser, side 2.

sentralforvaltningen skal ha som forutsetningen at en i alminnelighet godtar og bøyer seg for Sivilombudsmannens oppfatning.<sup>41</sup>

Saken om Sivilombudsmannens særmelding til Stortinget illustrerer at Sivilombudsmannens autoritet er basert på en akseptert rolleforståelse og respekt for Sivilombudsmannens kompetansenivå. Det forventes at forvaltningen følger ombudsmannens uttalelser, men ombudsmannen er ikke tillagt avgjørelsesmyndighet i vedtak fattet av forvaltningen. Sivilombudsmannens betydning som rettskildedefaktor er omdiskutert i teorien. På den ene siden kan ombudsmannens uttalelser fra konsekvenser for forvaltningspraksisen ved at forvaltningen forventes å følge uttalelsene. På den andre siden er ikke domstolene bundet av Sivilombudsmannens uttalelser. Høyesterett har uttalt seg om den rettskildemessige vekten av Sivilombudsmannens uttalelser i Hol-dommen, HR-2016-2229-A:

«Den rettskildemessige vekten av Sivilombudsmannens standpunkter vil variere. Har det utviklet seg en forvaltningspraksis på bakgrunn av standpunktet, eller synspunktet har fått tilslutning fra lovgiveren, som for eksempel i Rt-2002-683 på side 692-693, vil Sivilombudsmannens uttalelser kunne ha betydelig vekt. For øvrig vil Sivilombudsmannens uttalelser hovedsakelig ha vekt på bakgrunn av verdien i de argumenter som presenteres. Vekten må også ses i sammenheng med det øvrige rettskildebildet».<sup>42</sup>

Hol-dommen kan oppfattes slik at Sivilombudsmannens uttalelser tillegges mest vekt dersom uttalelsene har ført til forvaltningspraksis, fått tilslutning fra lovgiver og ellers på bakgrunn av verdien i uttalelsenes argumenter.

## **6.1 SOM-2015-1194**

I avgjørelsen som Oslo Tingrett kom frem til i sak TOSLO-2018-132587, ble Sivilombudsmannens uttalelser SOM-2015-1194 vedrørende rekkefølgekrav ilagt en betydelig grad av

---

<sup>41</sup> Taraldrud 2017, side 118.

<sup>42</sup> HR-2016-2229-A, avsnitt 49.

rettskildemessig vekt. I denne saken fra Sivilombudsmannen hadde Sandnes kommune inntatt følgende bestemmelse i kommuneplanens arealdel: «Rekkefølgebestemmelser etter pbl § 11-9 pkt. 4 og utbyggingsavtaler etter kapittel 17 skal i form av kostnadsbidrag sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skal pålegges alle utbyggingsprosjekter innen sentrumsplanen». Disse føringene ble senere lagt til grunn ved utarbeidelse av sentrumsplanen for Sandnes sentrum. Sentrumsplanen ble brakt inn til Sivilombudsmannen med påstand om at modellen for dekning av kostnader som planen la til grunn, var ulovlig.

Når det gjelder kravet om nødvendighet i pbl. § 17-3 tredje ledd første punktum, kom Sivilombudsmannen frem til at sammenhengen mellom utbyggingen og tiltakene utbygger skal finansiere, var for løs. Tiltakene var forhåndsdefinerte i kommunedelplanen før kommunen har vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbyggingene. En konkret vurdering av om den aktuelle utbyggingen utløser et behov for tiltakene, ble ikke foretatt. Bestemmelsen la opp til at utbygger måtte betale et generelt bidrag som vil kunne brukes til å finansiere anlegg som ligger til dels langt unna utbyggingsområdet. Med denne begrunnelsen kom Sivilombudsmannen frem til at modellen ikke oppfyller nødvendighetskravet i loven. Tiltakene som kommunen krevde dekning av, kunne ikke sies å være nødvendige ut fra en tolkning av planen. Ombudsmannen kom også til at forholdsmessighetskravet i pbl. § 17-3 tredje ledd annet og tredje punktum, ikke er oppfylt. Dette fordi det er forhåndsbestemt at utbygger skal betale et fast beløp per kvadratmeter, uavhengig av den enkelte utbyggingen.

## **6.2 Delkonklusjon, Sivilombudsmannens uttalelser**

Sandnes-saken illustrerer forskjellen på hvilke bestemmelser kommunen kan innta bestemmelser om i planen, og hva kommunen kan inngå utbyggingsavtale om til gjennomføring av planen, slik Sivilombudsmannen ser det. Domstolene kan ikke overprøve kommunens vide kompetanse til å innta bestemmelser i planen ut fra et planfaglig skjønn. Gjennom nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 har lovgiver begrenset kommunens kompetanse når det gjelder gjennomføring av den samme planen gjennom utbyggingsavtale. Kommunen kan med andre ord ikke inngå utbyggingsavtale uten videre med alle grunneiere innenfor et planområde

om alle forhold i planen. I tillegg til nødvendighets- og forholdsmessighetskravet i pbl. §17-3, følger det også av forskrift at kommunen ikke kan pålegge grunneier eller utbygger å bekoste sosial infrastruktur som skoler, barnehager og lignende.<sup>43</sup> Kommunen kan allikevel ta inn bestemmelser i arealplanen om at skole må være bygget før boligutbygging kan skje, men dette vil da kun være rene rekkefølgekrav.

Sivilombudsmannens uttalelse i denne saken ble lagt til grunn i tingrettens avgjørelse i Entrommen. Den underbygger konklusjonen som er tatt under pkt. 4.4.2 i denne oppgaven.

---

<sup>43</sup> F20.04.2006 nr. 453, Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

## Kapittel 7: Tre utviklingsområder i Oslo

I dette kapitlet gir jeg en beskrivelse av planprogram og VPOR for de tre utviklingsområdene som oppgaven tar for seg:

1. Ensjø
2. Vollebekk
3. Grorud sentrum

Deretter vil jeg analysere prosjektene ut fra bruken av følgende prosesser i plan- og bygningsloven:

- Konsekvensutredning
- Risiko- og sårbarhetsanalyse
- Medvirkning
- Høring
- Offentlig ettersyn
- Rekkefølgekrav
- Utbyggingsavtale

Planprogrammet med VPOR for Grorud sentrum er under utarbeidelse, men jeg har allikevel valgt å ta det med da prosessen for å utarbeide planprogrammet foregår på en måte som ikke har blitt gjort tidligere.

## 7.1 Ensjø

Ensjø har lenge vært kjent som «bilbyen» som følge av en stor andel av bilforretninger og ulike industri- og lagerrelatert virksomhet. Områdets sentrale beliggenhet kombinert med lav arealutnyttelse har gjort Ensjø godt egnet som utviklingsområde for bymessig boligutvikling. Ensjø har en flott beliggenhet med hensyn til lys, luft og utsikt over byen og jorden. Ensjø skal utvikles som en forlengelse av indre by med urban tett og mangfold, kombinert med åpenhet, grønntdrag og parker.



Fig. 2 Planleggingsprogram for Ensjø

Ensjø ble i Kommunedelplan for indre Oslo av 02.12.98 definert som et byutviklingsområde. Kommunedelplanen anbefalte at det skulle utarbeides en strategisk arealplan for området for å legge føringer for hensiktsmessig bystruktur og fortetting. Dette ble fulgt opp i Oslo Kommuneplan 2000 som ble vedtatt 08.12.99, og følgende bystyrevedtak ble fattet: «Byrådet legger frem en vurdering av hvilke stasjonsnære arealer som bør utpekes som nye boligområder, til hvilken type boliger og med hvilken grad av utnyttning. I vurderingen skal bruk av virkemidler for gjennomføring av en eventuell utbygging i de ulike områdene inngå. Ensjøbyen skal være blant de områdene som vurderes, med sikte på mulig bymessig utvikling knyttet til stasjonene Ensjø og Hasle».<sup>44</sup> Med hjemmel i dette vedtaket utarbeidet PBE to viktige plandokumenter som til sammen trekker opp rammene for byutviklingen på Ensjø. Det første dokumentet var et uformelt planleggingsprogram som ble vedtatt 17.03.04, og det andre var VPOR for Ensjø som ble vedtatt 28.02.07, tre år senere.

<sup>44</sup> Planleggingsprogram for Ensjø, side 1.



### **7.1.1 Planleggingsprogram for Ensjø**

Planleggingsprogrammet for Ensjø var et av de første planleggingsprogrammene som ble politisk fastsatt for byutvikling i Oslo, og markerte som sådan starten på arbeidet med utviklingen av «Oslomodellen». Planleggingsprogrammet ble utarbeidet og fastsatt før den nye plan- og bygningsloven ble innført. Den gamle loven hadde ingen bestemmelser om hensynssoner og dermed ingen krav om felles planleggingen for flere eiendommer. Planleggingsprogrammet ble utarbeidet som et resultat av overnevnte bystyrevedtak.

Planleggingsprogrammets intensjon er å legge opp fysiske rammer for en bymessig byutvikling av Ensjø med mulighet for opp til 7 000 nye boliger. Det fremkommer innledningsvis i programmet at det ikke er forankret i plan- og bygningslovens plantyper og at det representerer en alternativ fremgangsmåte i forhold til tradisjonell planlegging, både gjennom innholdet og prosessen. Videre opplyses det at planleggingsprogrammet må behandles politisk for å sikre forutsigbarhet i den videre utviklingen, og at programmet ikke kan gjøres juridisk bindende. Det forutsettes at planleggingsprogrammet følges opp med reguleringsplaner i hovedsak fra private forslagstillere. Programmet skal legge til rette for en enklere behandling av reguleringsplaner da hovedintensjoner og rammer er avklart.

I planleggingsprogrammets pkt. 3.3 «Forslag til retningslinjer for plansaksbehandlingen», kommer det fram at det forutsettes at reguleringsplaner utarbeides med utgangspunkt i det vedtatte planleggingsprogrammet. Det må utarbeides en samlet reguleringsplan for tyngdepunktet rundt Ensjø t-banestasjon og en samlet plan for det programmet definerer som kjerneområde. Sammenhengen mellom disse områdene vil bli ivaretatt av VPOR.

Planleggingsprogrammet forutsetter en prosess der kommunen samarbeider med eiere om utviklingen, og at gjennomføringen reguleres i utbyggingsavtaler mellom partene.<sup>45</sup> Det er

---

<sup>45</sup> Planleggingsprogram for Ensjø, side 5.

gjennomført en spesiell økonomisk vurdering av hva felleskostnadene vil utgjøre i forhold til den totale utbyggingsøkonomien. Nødvendig teknisk infrastruktur, barnehager og deler av det offentlige rom forutsettes finansiert av utbyggerne. Skoleutbyggingen skal være en kommunal oppgave. Tiltakene skal nedfelles som rekkefølgebestemmelser i reguleringen.

Planleggingsprogrammet legger opp til at området kan utvikles til en ny bydel i Oslo med opptil 7 000 nye boliger, nye næringslokaler, nye skoler og barnehager. Målet er å skape et funksjonelt byområde med miljøkvaliteter og et godt utviklet service-, nærings- og kulturtilbud. Rammer for utviklingen er vist med kart og tilhørende beskrivelse. Kartene er beregnet som prinsipielle underlag for utarbeidelse av planer og omfatter følgende temaer:

1. Hovedgrepet
2. Overordnet struktur
3. Arealbruk
4. Utnyttelse og etasjetall
5. Trafikksystem (vei og gatestruktur, gang- og sykkelveinett)
6. Offentlige rom og grøntstruktur
7. Kulturminnevern



*Fig. 3 Ensjøbyen 2004 og 2020, hentet fra PBEs hjemmesider*

### 7.1.2 Veiledende prinsipplan for offentlig rom – Ensjø

Det ble forutsatt i Planleggingsprogrammet for Ensjø at PBE skulle utarbeide en Veiledende prinsipplan for offentlig rom. Utbyggingen fra næring til bolig som skissert i planleggingsprogrammet vil kreve en betydelig innsats i utvikling av infrastruktur, offentlige uterom og blågrønn struktur. Prinsipplanen skulle være et grunnlag for å stille krav til opparbeidelsen av det offentlige rom. Eiendom- og byfornyelsesetaten (EBY) fikk i oppdrag å lede en samarbeidsgruppe som skulle koordinere de kommunale ytelsene i utbyggingen av Ensjø. EBY fikk også ansvaret for å utrede en gjennomførings-organisasjon for planlegging og gjennomføring av infrastrukturen på Ensjø. Med

utgangspunkt i rekkefølgebestemmelser knyttet til private reguleringsplaner, skal EBY fremforhandle utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbyggere, som sikrer opparbeidelse av det offentlige rom. Et betydelig ansvar for finansieringen av tiltak som inngår i prinsipplanen legges på private utbyggere.

I VPOR for Ensjø skisserer retningslinjer og rammebetingelser for utvikling av det offentlige rommet på Ensjø. Prinsipplanen slår fast følgende: «Det offentlige rom skal være tilgjengelig for allmennheten og skal bestå av: Et gatenett med supplerende sammenbindende gang- og sykkelnett, et blågrønt nett med parkdrag, parker, plasser og torg, gjenåpnede bekker og åpne overvannsløsninger».<sup>46</sup>

Det skal opparbeides åtte parker hvor den største er Tiedemannsparken på 21 mål, og i tillegg et østre og vestre parkdrag som skal strekke seg gjennom hele området. Hovinbekken skal opp i dagen og skal ledes fra Hasle Torg, gjennom Tiedemannsparken og langs Gladengveien og ende

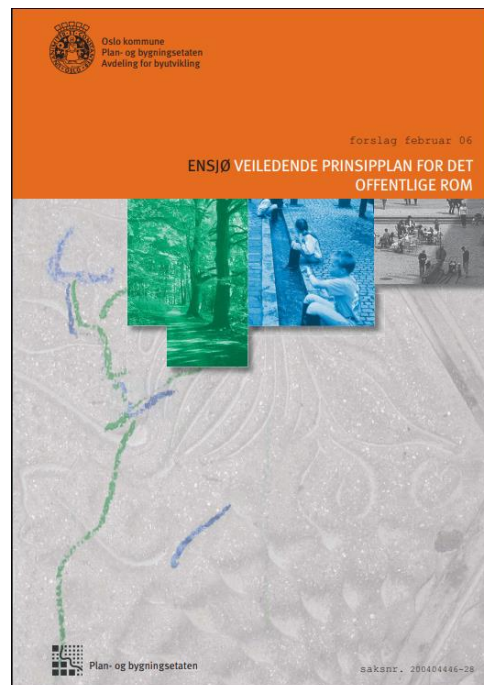


Fig. 4 VPOR for Ensjø

<sup>46</sup> Veiledende prinsipplan for det offentlige rom - Ensjø, side 6.

opp i et vannspeil på Ensjø Torg. Tiedemannsparken med Hovinbekken opp i dagen ble åpnet i november 2013. Høyspentledningen som gikk langs Ensjøveien er gravd ned. Videre har PBE utarbeidet en reguleringsplan som ble vedtatt i 2007 for Gladengveien og Ensjøveien til miljøprioriterte hovedgater som opparbeides med blant annet fortau, sykkelfelt, overvannsrenne, trekker, samt Hovinbekken i kanal for Gladengveien. Det ble også utarbeidet prinsipplaner for overvann, treplanting og belysning.

Ved T-banestasjonen kommer den høyeste og tetteste bebyggelsen. Ensjø Torg etableres som et omdreiningspunkt med vannspeil, butikker, boliger og kulturbygg som «vegger» i det nye byrommet.

Avslutningsvis i prinsipplanen stadfestes et at planen ikke er et juridisk bindende plandokument, men at den skal være retningsgivende for videre behandling av innsendte reguleringsplaner og byggesaker.

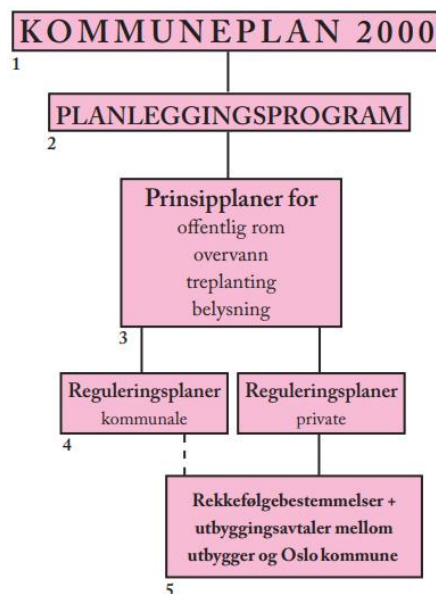


Fig. 5 Planhierarki på Ensjø. Hentet fra VPOR Ensjø.

I utkastet til planleggingsprogram som ble sendt til Bystyret for politisk fastsettelse, foreslo PBE at kommunen skulle utarbeide en reguleringsplan for det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø. Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstre, Fremskrittspartiet og Venstre fremmet endringsforslag om at dette avsnittet i programmet erstattes med at kommunen skal utarbeide en veiledende prinsipplan for det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø." <sup>47</sup> Forslaget ble vedtatt, og det ble besluttet at PBE skal stå ansvarlig for utarbeidelsen av prinsipplanen i nært samarbeid med blant annet bydelen, Friluftsetaten, Vann- og avløpsetaten, Samferdselsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Bystyret hadde til sammen 18 vedtakspunkter da de ga sin tilslutning til planleggingsprogrammet for Ensjø. Flere av disse punktene omhandlet Veiledende prinsipplan for det offentlige rom. Det forutsettes blant annet at ved behandling av reguleringsplaner skal det utformes rekkefølgebestemmelser som følges opp gjennom bruk av utbyggingsavtaler mellom utbyggere og kommunen.

### **7.1.3 Gjennomgang av planprosesser**

#### *Konsekvensutredning*

I 2005 ble bestemmelser om konsekvensutredninger endret i plan- og bygningsloven. Lovendringen innebar innføring av en ny bestemmelse om krav til konsekvensutredning for planer med vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn<sup>48</sup>, jf. pbl. § 4-2 andre ledd. Både planleggingsprogrammet og VPOR for Ensjø ble vedtatt før denne bestemmelsen ble innført i plan- og bygningsloven. Uavhengig av denne bestemmelsen, skal saken utredes slik at den alminnelige plikten til å opplyse etter forvaltningslovens § 17, er oppfylt.

Innledningsvis i planleggingsprogrammet står det at analyse- og registreringsarbeidet ble ferdigstilt i mars 2000. Det er utført en boliganalyse og en nærings- og serviceanalyse. Det fremkommer av VPOR i tilknytning til reguleringsplanen for de to miljøgatene Gladengveien og

---

<sup>47</sup> Møteprotokoll Bystyret 17.03.04, saknr. 119.

<sup>48</sup> Se Rettsdata note 409 til Plan- og bygningsloven fra 1985.

Ensjøveien at det ble utført en trafikkanalyse som konkluderer med at de trafikale konsekvensene vil bli akseptable med forutsetninger som er lagt til grunn for den utbyggingen som er foreslått i planleggingsprogrammet for Ensjø. På bakgrunn av dette vil det være vanskelig å argumentere med at saken ikke er godt nok opplyst iht. forvaltningslovens § 17 selv om det ikke ble foretatt konsekvensutredninger.

#### *Risiko- og sårbarhetsanalyse*

Det ble ikke utført risiko- og sårbarhetsanalyse for hverken planleggingsprogrammet eller for VPOR. Denne formen for analyse var ikke et krav i plan- og bygningsloven på tiden da planleggingsprogrammet og VPOR for Ensjø ble utarbeidet. Kravet om utførelse av risiko- og sårbarhetsanalyse kom inn som en ny bestemmelse med den nye plan- og bygningsloven i 2008.

#### *Medvirkning*

I forbindelse med utarbeidelsen av planleggingsprogrammet for Ensjø ble det holdt et åpent informasjonsmøte etter at analysearbeidet for programmet var ferdigstilt. Som en del av programarbeidet ble det avholdt tre seminarer med de berørte aktørene på Ensjø. Det fremkommer ikke av planprogrammet hvem disse aktørene var. Seminarene omhandlet (1) aktørenes målsettinger og problemstillinger knyttet til disse, (2) fysiske rammer og konsepter og (3) strategi og virkemidler ut fra definerte mål og fysiske rammer.

Det fremkommer hverken av VPOR eller av dokumentene på saksinnsyn om det ble utført medvirkning i forbindelse med planarbeidet for VPOR.

#### *Høring*

Planleggingsprogrammet for Ensjø ble lagt ut på høring i perioden 02.07.01 til 17.09.01. Innkomne bemerkninger sammen med PBEs kommentarer er en del av planleggingsprogrammet. En av bemerkningene som er verdt å merke seg kommer fra både Riksantikvaren, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Wilhelm Jordan AS. De påpeker

begrensningene som ligger i bruk av planleggingsprogrammet med manglende forankring i plan- og bygningsloven. Som kommentar til denne bemerkningen svarer PBE at det legges opp til en videre behandling for å sikre politisk forankring av planleggingsprogrammet.<sup>49</sup>

VPOR for Ensjø ble sendt på en begrenset høring i to måneder fram til 15. august 2005, og kommentarer og innspill ble tatt inn i programmet.

### *Offentlig ettersyn*

I planleggingsprogrammet for Ensjø fremkommer det ikke klart om programmet ble lagt ut til offentlig ettersyn. I planleggingsprogrammet brukes betegnelsen «offentlig høring», men det står ingenting om at planleggingsprogrammet ble lagt ut til offentlig ettersyn. Det finnes heller ingen dokumenter på kommunens saksinnsyn som tyder på dette. Brev fra PBE datert 02.07.01 vedrørende varsel om offentlig høring av forslag til planleggingsprogram, er imidlertid adressert til «Grunneiere m.fl.».<sup>50</sup> Det kan tyde på at flere enn bare de som er berettiget til å komme med uttalelser etter plan- og bygningsloven § 5-2, ble hørt. Ved høring skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. Ved offentlig ettersyn skal forslaget være tilgjengelig for alle.

Det konkluderes med at planleggingsprogrammet ikke ble lagt ut på offentlig ettersyn, men at grunneiere har fått mulighet til å uttale seg. VPOR ble heller ikke lagt ut til offentlig ettersyn, men også her fremkommer det av dokumentet at seks grunneiere har uttalt seg.

### *Rekkefølgekrav*

Da bystyret ga sin tilslutning til planleggingsprogrammet for Ensjø, var et av vedtakspunktene at det skulle utarbeides en VPOR, og det ble stilt krav til utarbeiding av rekkefølgebestemmelser som grunnlag for utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger.

---

<sup>49</sup> Planleggingsprogram for Ensjø, side 37-38.

<sup>50</sup> Brev fra Plan- og bygningsetaten, saksnr. 200100611-2, 02.07.16



## Utbyggingsavtale

Planleggingsprogrammet forutsetter som nevnt en prosess hvor kommunen samarbeider med utbyggerne om utviklingen, og hvor fordeling av ansvar og forpliktelser reguleres gjennom utbyggingsavtaler. Det står også klart i VPOR at utbyggere skal bekoste størstedelen av etablering.

## 7.2 Vollebekk

Vollebekk ligger i bydel Bjerke som omfattes av Groruddalssatsningen som Oslo kommune og staten starte opp i 2007. Groruddalen inkluderer de fire bydelene Bjerke, Alna, Stovner og Grorud. Hovedmålet for satsingen var en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Groruddalssatsningen som ble avsluttet i 2016 var delt i fire områder:

- (1) miljøvennlig transport i Groruddalen
- (2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø
- (3) bolig, - by- og stedsutvikling (områdeløft)
- (4) oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter

Groruddalssatsningen er videreført som en av områdesatsningene i Oslo med en satsningsperiode fra 2017 til 2026. Satsingen skal bidra til å styrke nærmiljøene i utsatte områder og utvikle bedre oppvekstvilkår, utdannings- og sysselsettings-tjenester. En viktig delstrategi innenfor områdeløft-prosjektet er målrettet planarbeid for å legge til rette for kvalitetsmessig god byutvikling, jf. punkt 3 i avsnittet over.<sup>51</sup>

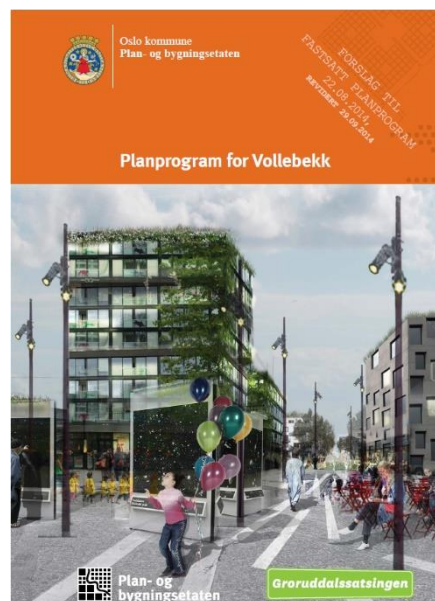


Fig. 6 Planprogram for Vollebekk

<sup>51</sup> Planprogram for Vollebekk, side 5.

Vollebekk er i likhet med Ensjø et område som politisk ansees som godt egnet for byutvikling. Området bestod i hovedsak av næringsbygg med en lav utnyttelsesgrad. Vollebekk ligger stasjonsnært ved Alna stasjon og Vollebekk t-banestasjon, og har gode forbindelser til viktige grøntområder som blant annet den nye bydelspark Bjerkedalen, som ble opprustet som prioritert prosjekt innenfor Groruddalssatsingen. Området ligger inntil Brobekkveien - Refstadveien som planlegges for miljøprioritert gjennomkjøring. Byggingen av flere boligprosjekter er allerede i gang, og de første boligene er innflyttingsklare sommeren 2019. Kommunen har allerede bygget en barneskole på Vollebekk og er nå i gang med en 10-avdelings barnehage.

### ***7.2.1 Planprogram for Vollebekk***

Planprogram for Vollebekk ble fastsatt av bystyret 10.06.2015. Programmet inneholder anbefalinger for fremtidig struktur for det offentlige rom, arealbruk, uteoppholdsareal og tomteutnyttelse. I planprogrammet er det definert at Vollebekk skal utvikles til et tett og mangfoldig byområde med gode offentlige rom, blandet arealbruk og en bymessig bebyggelse. Forretninger, kafeer og annen publikumsrettet virksomhet skal henvende seg mot gater, gatetun og torg.

Arbeidet med planprogram for Vollebekk ble igangsatt for å avklare og konkretisere overordnede rammebetingelser for ny byutvikling, slik at innsendte forslag til detaljreguleringsplaner kunne behandles fortløpende. Planprogrammet skulle også drøfte og anbefale byplanmessige hovedstrukturer for å konkretisere de områdeføringene som påfølgende reguleringsplaner må forholde seg til og følge opp.<sup>52</sup> Planprogrammet viser en transformasjon av området nord for Vollebekk t-banestasjon, fra plasskrevende industri og næring til et mangfoldig byområde med boliger, forretninger, kontor, skole, barnehage, nye torg og møteplasser. Etasjehøyden er mellom 4 og 6 etasjer, og bebyggelsen trapper ned mot vest for å slippe sol og lys inn i gårdsrommene. Ved T-banen og på nordsiden av torget er det i

---

<sup>52</sup> Planprogram for Vollebekk, side 10.

tillegg vist punkthus i 9 etasjer. Full transformasjon av området kan gi rundt 1600 nye boliger.

*Kommuneplan 2008 – Oslo mot 2025* var kommunens overordnede strategiske styringsdokument for byutviklingen av Vollebekk. Arealstrategien mot 2025 definerte en konsentrert, knutepunktbasert og stasjonsnær utbygging, og Vollebekk ble på arealstrategikartet vist som et stasjonsnært område med hovedvekt på bolig. Da kommuneplanen ble betegnet som en strategisk plan, og Oslo kommune var pålagt å ha en arealdel med juridisk bindende arealbruk i henhold til ny plan- og bygningslov, vedtok bystyret en foreløpig juridisk bindende arealdel for Oslo. Den omfattet alle gjeldende kommunedelplaner med juridisk bindende bestemmelser, samt gjeldende regulerings- og bebyggelsesplaner vedtatt før 16.12.2009. Arealdelen innebar ingen endring av eksisterende, juridisk bindende arealformål. Det vil si at det aktuelle planområdet ble vist med gjeldende regulering.<sup>53</sup> Forslag til juridisk bindende arealdel til *Kommuneplan for Oslo mot 2030*, hadde vært ute på offentlig ettersyn da planprogrammet for Vollebekk ble utarbeidet. Området rundt Økern er et viktig satsingsområde. For området kalt Hovinbyen, innebærer det en utvidelse av en tett, allsidig by østover, i området Bjerke - Økern - Ulven - Bryn - Breivoll. Det satses spesielt på de regionale knutepunktene på Økern, Breivoll og Bryn. Det aktuelle planområdet på Vollebekk ligger innenfor dette viktige byutviklingsområdet, og er i tråd med forslaget til dagens gjeldende kommuneplans arealdel.

Planprogrammet legger opp til at det skal etableres en samarbeidsgruppe av kommunale virksomheter som får til oppgave å koordinere kommunens innsats i plan- og gjennomføringsarbeidet. Samarbeidsgruppen består fast av bydel Bjerke, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, PBE og Vann- og avløpsetaten, og ledes av Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Planprogrammet viser til forskrift om konsekvensutredninger, og legger opp til at

---

<sup>53</sup> Planprogram for Vollebekk, side 11.

konsekvensutredning for Vollebekk, basert på fastsatt planprogram, skal foreligge og legges på høring samtidig med den første detaljreguleringsplanen innenfor området.

Som en del av planprogrammet og med henvisning til plan- og bygningslovens § 17-2, ble følgende spesifikke forutsigbarhetsvedtak for Vollebekk fremmet: «Hovedprinsippet for finansiering av de offentlige tekniske, blå og grønne infrastrukturtiltakene i området er at grunneiere/utbyggere skal bære kostnadene i forbindelse med etableringen, jf. generelt forutsigbarhetsvedtak for Oslo kommune. Dette forutsetter at samtlige av tiltakene er nødvendige og at grunneiernes/utbyggernes utgifter står i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen, jf. pbl. § 17-3. De enkelte private bidragene fastsettes gjennom utbyggingsavtaler». Formålet med å vedta et spesifikt forutsigbarhetsvedtak var å gi grunneiere/utbyggere et klart signal om at det forventes private bidrag til teknisk infrastruktur for å muliggjøre realisering av Vollebekk som transformasjonsområde.

### **7.2.2 VPOR Vollebekk**

Planprogrammet fastslår at fremtidig byutvikling av Vollebekkområdet krever oppgradering av eksisterende infrastruktur, samt etablering av ny infrastruktur og offentlige rom. Tiltakene skal gjennomføres i henhold til VPOR vedtatt av bystyret 11.05.2016. VPOR konkretiserer hvilke kvaliteter som skal legges til grunn for utformingen av nødvendige offentlig rom som gater, torg og møteplasser for å oppnå den anbefalte bystrukturen og byformen på Vollebekk. VPOR er retningsgivende for etablering av de offentlige rommene som skal transformeres fra næringsvirksomhet til blandet formål som bolig, offentlige formål og næring. Det legges opp til at de prinsippene som VPOR skisserer skal videreføres og videreutvikles i påfølgende detaljregulering.

Hovedgrepet i planen er et sentralt gangstrøk som forbinder aktivitetsparken og boligområdet på Øvre Vollebekk med den nye skolegården, byområdet i nedre Vollebekk med det nye

sentrale torget, og Vollebekk t-banestasjon. Veier transformeres til bygater, og det etableres en ny tverrgående bygate som knytter området sammen. Bygaten skal være godt tilrettelagt for fotgjengere og syklister, både langs kjørebane og i overgangene. Gangstrøket og den nye tverrforbindelsen vil føre til en mer finmasket og bymessig struktur på Vollebekk. Eksisterende gangforbindelser fra områdene rundt skal videreføres gjennom det nye byområdet.

Planen legges til grunn for forhandling av utbyggingsavtaler mellom utbygger og Oslo kommune ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten, og brukes som underlag for behandling av plan- og byggesaker i området. Tiltakene i VPOR kostnadsberegnes, og det danner grunnlaget for utarbeidelse av utbyggingsavtaler mellom Oslo kommune og utbyggerne. Styring av offentlige tiltak i området skjer ved å knytte rekkefølgebestemmelser til reguleringsplanene som følges opp gjennom utbyggingsavtalen.

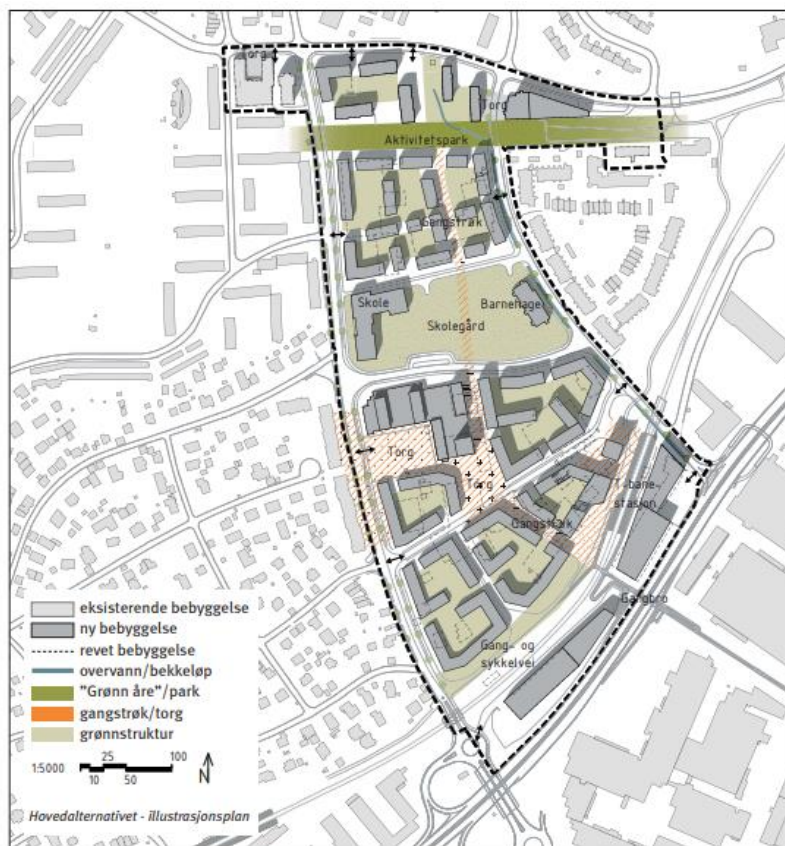


Fig. 7 Skisse til tenkt utvikling, fra VPOR Vollebekk

### **7.2.3 Gjennomgang planprosesser – Vollebekk**

#### *Konsekvensutredning*

PBE har utarbeidet en konsekvensutredning på bakgrunn av planprogrammet. Temaer som ble utredet var byutvikling og bystruktur, trafikk, støy- og luftforurensing, handel, naturmangfold, kulturminner, sosial infrastruktur, teknisk infrastruktur og miljøforhold, barn og unges interesser og universell utforming. Konsekvensutredningen er datert 18.05.2015 og ble oversendt byrådsavdelingen for byutvikling til orientering den 29.06.2015. Utredningen ble oversendt byrådsavdelingen for byutvikling etter at planprogrammet ble fastsatt av bystyret, men før VPOR ble politisk besluttet.

#### *Risiko- og sårbarhetsanalyse*

PBE har utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse for planprogrammet for Vollebekk som ble oversendes til Byrådsavdelingen for Byutvikling til orientering sammen med konsekvensutredningen, den 18.05.2015. Risiko- og sårbarhetsanalysen ble oversendt byrådsavdelingen for byutvikling etter at planprogrammet ble fastsatt av bystyret, men før VPOR ble politisk besluttet.

#### *Medvirkning*

Planprogrammet sier ingenting om hvilken medvirkning som lå til grunn for utarbeidelse av planprogrammet. Det sier imidlertid noe om hvordan opplegget for medvirkning skal skje i det videre arbeide med utviklingen. En kommunal samarbeidsgruppe og et grunneier-/utbyggerforum som tar opp viktige tema fortløpende, skal etableres. I tillegg skal det blant annet avholdes dialogmøter med de enkelte utbyggerne.<sup>54</sup>

VPOR har hatt medvirkning i form av en tverrfaglig arbeidsgruppe og temamøter med relevante aktører som Statens vegvesen, Sporveien, Ruter, grunneiere og utbyggere i området.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Planprogram for Vollebekk, side 71.

<sup>55</sup> Veiledende plan for det offentlige rom - Vollebekk, side 5.

### *Høring*

Planprogrammet ble lagt ut på høring i perioden 11.03.2013 til 29.04.2013, og det kom inn 29 bemerkninger. Bemerkningene knytter seg i hovedsak til tomteutnyttelse, etasjeantall og trafikkforhold. I høringsutkastet ble to alternativer for utvikling av Vollebekk beskrevet og illustrert. Hensikten var å vise to mulige retninger for utvikling som grunnlag for diskusjon og innspill i høringsfasen. Etter høring og gjennomgang av innkomne bemerkninger, ble alternativ 1 og 2 omarbeidet til ett alternativ, som er PBEs illustrasjon av en mulig utvikling av Vollebekk. Dette alternativet ble kalt "hovedalternativet", og er vurdert opp mot 0 -alternativet i konsekvensutredningen.

VPOR ble lagt ut på høring i fem uker fra 31.03.14 til 05.05.14.<sup>56</sup>

### *Offentlig ettersyn*

Planprogrammet ble lagt ut på offentlig ettersyn i perioden 11.03.13 til 29.04.13.<sup>57</sup> VPOR ble ikke lagt ut til offentlig ettersyn. Konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse lå ute til offentlig ettersyn i perioden 05.08.2013 til 16.09.2013.

### *Rekkefølgekrav*

I følge VPOR skal styring av offentlige tiltak i området skal skje ved å knytte rekkefølgebestemmelser til reguleringsplanene som følges opp med utbyggingsavtaler med grunneiere/utbyggere.

### *Utbyggingsavtale*

Av VPOR fremkommer det at planen skal legges til grunn for forhandling av utbyggingsavtaler mellom utbygger og Oslo kommune, og brukes som underlag for behandling av plan- og byggesaker i området.

---

<sup>56</sup> Kunngjøring om høring av veiledende plan for det offentlige rom (VPOR), 27.03.2014, saksnr. 201310481-27.

<sup>57</sup> Kunngjøring om offentlig ettersyn, Planprogram for Vollebekk, 07.03.13, saksnr. 201116249-31

## 7.3 Grorud sentrum



Fig. 8 Bilde av Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.

Groruddalen er et resultat av den ekspansive byplanleggingen som ble gjennomført i etterkrigstiden, og den representerer modernismens tanker om å skille industri, transport, boliger og rekreasjon fra hverandre i hver sin sone. I dag etterstrebes en byplanlegging der målet er den *kompakte byen* med ulike funksjoner som bolig, arbeidsplasser, handel, service og kultur, side om side. Banebasert fortetting vil redusert transportbehov, og politisk ansees dette som en mer bærekraftig form for byutvikling. Oslo er i vekst, og de sonedelte og lavt utnyttede arealene i Groruddalen har lenge vært gjenstand for politisk og byplanmessig interesse. Det begynte med at dalbunnen ble definert som innsatsområde for byutvikling i kommuneplanen fra 1991. PBE i etterkant utarbeidet blant annet en kommunedelplan for Groruddalens sentrale



del, et utviklingsprogram, en helhetlig plan for hele dalen og en kommunedelplan for Alna miljøpark.<sup>58</sup>

### **7.3.1 Planprogram med VPOR for Grorud sentrum**

Grorud sentrum består i dag av store asfalterte områder med kjøreveier, parkering og bussterminal. Det er få gode oppholdsplasser utendørs, og aktivitetstilbudet er beskjedent. Området har god kollektivdekning med både t-bane og bussforbindelser og egner seg dermed som et utviklingsområde for bolig og næring. Grorud senter ble bygget på 1960-tallet er et etablert og godt besøkt kjøpesenter som setter sitt preg på området. Bak senteret ligger en 12 etasjes boligblokk med manglende grøntarealer. En bro over Trondheimsveien knytter Grorud sentrum til «Gamle Grorud» med kirke, skole og idrettsanlegg.

På kommuneplanens arealstrategikart mot 2030 er Grorud sentrum markert som prioritert stasjonsnært område. Tomten er på det juridisk bindende plankartet angitt som H810\_2 «Utviklingsområde i ytre by» for bebyggelse. I henhold til kommuneplanens bestemmelse § 11-2 skal blant annet følgende sikres gjennom krav om felles planlegging: teknisk, sosial, blågrønn og kulturell infrastruktur, bymessig utforming av området gjennom høy tetthet og arkitektonisk kvalitet, finmasket gate- og byromsstruktur, variert arealbruk, utadrettede funksjoner i 1. etasje i sentrale gater/byrom, gode solfylte byrom, integrering av viktige eksisterende stedskvaliteter, god tilgjengelighet og tilfredsstillende luft- og støyskjerming.

Kommuneplanens krav til felles planlegging for flere eiendommer fremkommer av kommuneplanens bestemmelse § 17-1. Denne bestemmelsen kan tolkes dithen at hovedregelen er utarbeidelse av én felles reguleringsplan for hele området som omfattes av hensynssonen. Dette vil være vanskelig å realisere i praksis da hensynssonen ofte har flere grunneiere med ulike prioriteringer og tidsskjemaer. Bestemmelse § 17-1 legger imidlertid opp til at det kan gjøres unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument

---

<sup>58</sup> Kolstø og Kronborg 2017, side 125.

som dekker behovet for felles planlegging. For Grorud sentrum er et planprogram med VPOR under utarbeidelse, og dette blir et viktig styringsverktøy for den videre detaljreguleringsprosessen av Grorud sentrum. Det vises her til bestemmelse § 3.2 i kommuneplanens arealdel og pbl. § 12-1, som slår fast at eiendommene i Grorud sentrum må detaljreguleres.

Bestemmelse § 5 i kommuneplanens arealdel omhandler rekkefølgekrav som teknisk infrastruktur, blågrønn struktur, sosial infrastruktur, offentlige rom (gater og plasser), energiforsyning, omlegging/kabling av høyspentlinjer, uteoppholdsareal, samt leke- og idrettsområder og kulturelle funksjoner, som må vurderes og stilles i reguleringsforslag. Blågrønn struktur, herunder overvann, vegetasjon og utearealer, skal være opparbeidet før brukstillatelse gis. Det må derfor påregnes krav om bidrag til oppgradering av infrastruktur med grunnlag i rekkefølgekrav og utbyggingsavtale.

### ***7.3.2 Grunneierstyrt planarbeid***

Planprogram med VPOR for Grorud sentrum er i en særstilling da planprogrammet utarbeides av fem private grunneiere. Disse fem grunneierne er profesjonelle utbyggere med høy kompetanse innen eiendomsutvikling. Oslo kommune er også grunneier innenfor planområdet og representeres i prosessen med utarbeidelsen av et felles planprogram med VPOR ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Det er svært få planprogram som er utarbeidet i privat regi, da praksis har vært at PBE selv er forslagstiller for planprogrammene etter Oslomodellen. Jeg har kun klart å finne ett annet planprogram hvor en privat grunneier står bak, og det er planprogram for Bjerke Travbane. Dette området har i motsetning til Grorud sentrum, kun én grunneier som er Bjerke Travbane Eiendom AS. Det gjør det naturlig nok enklere å utarbeide et planprogram i privat regi med en grunneier, da det ikke vil forekomme uenigheter om plangrep og utnyttelsesgrad m.m. I tillegg til planprogrammet for Bjerke Travbane har Eiendoms- og byfornyelsesetaten utarbeidet et

planprogram for Trosterud/Haugerud. Øvrige planprogram etter Oslomodellen er etter hva jeg kjenner til, utarbeidet av PBE.

PBE har i planarbeidet for Grorud sentrum anbefalt at VPOR håndteres som et enkelt VPOR-kapittel i planprogrammet, men liste over tiltak knyttet til offentlige rom.<sup>59</sup> Dette representerer en endring i bruken av VPOR- verktøy fra PBEs side. VPOR for Ensjø og Vollebekk ble utarbeidet som egne planer i etterkant av at planprogrammet ble fastsatt.



Fig. 9 Planavgrensning for planprogrammet for Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.

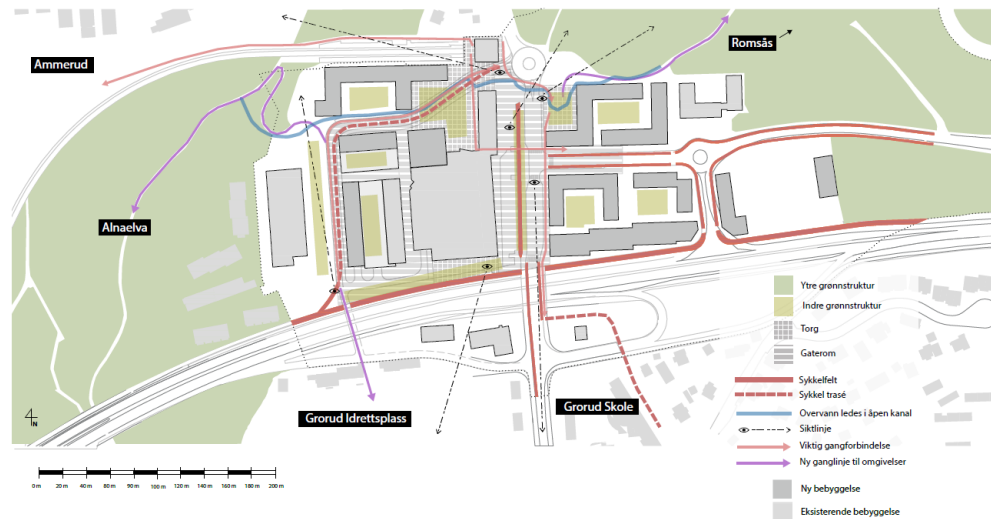


Fig. 10 Foreslått plangrep for Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.

<sup>59</sup> Referat fra dialogmøte 1, saksnummer 201605618-13.

### **7.3.3 Gjennomgang av planprosesser – Grorud sentrum**

Planprogram med VPOR for Grorud sentrum er under utarbeidelse, og jeg tar derfor utgangspunkt i PBEs område- og prosessavklaringen<sup>60</sup> samt referat fra dialogmøter med PBE, i forbindelse med denne gjennomgangen.

#### *Konsekvensutredning*

Følgende temaer skal konsekvensutredes før planprogrammet med VPOR legges ut til offentlig høring: veisystem, trafikk og miljøfaglige forhold. PBE har utarbeidet en handelsanalyse og en stedsanalyse. I dialogmøte nr. 1 med PBE stilte EBY spørsmålet om konsekvensutredningen skulle utarbeides som en del av planprogrammet. PBE svarte at det skulle gjøres som en del av planprogrammet, slik at virkningene er kjent når planprogrammet skal behandles politisk.<sup>61</sup>

I tillegg til de temaene som skal konsekvensutredes, er det flere temaer som skal undersøkes som landskap, blågrønn struktur, grunnforhold, biologisk mangfold m.m.

#### *Risiko- og sårbarhetsanalyse*

Risiko- og sårbarhetsanalyse skal utføres før planprogrammet legges ut på offentlig ettersyn.

#### *Medvirkning*

I dialogmøte nr. 1 med PBE ble det gjort rede for hvordan opplegget for medvirkning skulle gjennomføres. Det var da allerede gjennomført møte statlige og kommunale etater som Ruter, Statens Vegvesen, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. Det skulle også gjennomføres et møte med bydel Grorud for å drøfte hvordan medvirkningen med lokalsamfunnet skulle legges opp. Da det gjennom tidligere prosesser har vært flere åpne møter og invitasjon til dialog, legges det i utgangspunktet opp til å involvere lokalbefolkningen i forbindelse med offentlig høring. I etterskriften fra PBE i referatet fra dialogmøtet skriver etaten følgende: «Det må inngå

---

<sup>60</sup> Plan- og bygningsetatens område- og prosessavklaring til oppstartsmøte, saksnummer 201605618 – 12.

<sup>61</sup> Referat fra dialogmøte 1, saksnummer 201605618-13.

et eget kapittel i planprogrammet som beskriver hva slags medvirkning som er gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av planprogrammet».<sup>62</sup>

Det er grunneierne i planområdet som utarbeider planprogrammet, og det i seg selv sikrer medvirkning på et veldig høyt nivå. Det vil også føre til at selve planen som utarbeides, blir gjennomførbare.

#### *Høring*

Planprogrammet med VPOR skal legges ut på høring.

#### *Offentlig ettersyn*

Planprogrammet med VPOR skal legges ut til offentlig ettersyn.

#### *Rekkefølgekrav*

Planprogrammet med VPOR danner grunnlaget for rekkefølgekrav i detaljreguleringen.

#### *Utbyggingsavtale*

Planen skal legges til grunn for forhandling av utbyggingsavtaler mellom utbyggerne og Oslo kommune. Funksjon og kvalitet på de offentlige rommene må beskrives i VPOR-kapittelet av planprogrammet, blant annet som grunnlag for kostnadsberegninger. Dette gir et godt grunnlag for å sette rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringene som skal følge opp planprogrammet.<sup>63</sup>

## **7.4 Analyse av planprogrammene**

Gjennomgangen av de tre planprogrammene viser at det har skjedd en utvikling i retning av at planprogram og VPOR etter Oslomodellen er blitt mer og mer i samsvar med plan- og bygningsloven. Planleggingsprogrammet for Ensjø ble som tidligere nevnt utarbeidet før den nye loven kom på plass og før konsekvensutredningsplikten for planer ble innført i loven i 24.

---

<sup>62</sup> Referat fra dialogmøte 1, saksnummer 201605618-13.

<sup>63</sup> Referat fra dialogmøte 1, saksnummer 201605618-13.

september 2004, og det står innledningsvis i planleggingsprogrammet at programmet ikke er forankret i plan- og bygningslovens plantyper og at det representerer en alternativ fremgangsmåte i forhold til tradisjonell planlegging. Med den nye plan- og bygningsloven ble kravene til planprogram utvidet, og dermed kom den alternative fremgangsmåten for planlegging, innenfor de rammer som loven trekker opp.

VPOR på den andre siden er fremdeles et uformelt planleggingsverktøy som ikke er en del av plan- og bygningsloven. PBE har de siste årene endret praksis rundt VPOR. For Ensjø og Vollebekk ble VPOR utarbeidet som en egen plan etter at planprogrammene var fastsatt. For Grorud sentrum skal VPOR være et eget kapittel i planprogrammet, og det samme gjelder for planprogram utarbeidet for Hasle/Valle Hovin, Nedre Rommen og Skullerud. Ingen av disse planprogrammene med VPOR er foreløpig fastsatt av bystyret. VPOR for Ensjø og Vollebekk ble sendt på høring, men ble ikke lagt ut på offentlig ettersyn. Da VPOR er uformelt planverktøy og ikke en del av plan- og bygningsloven, kan PBE i prinsippet legge opp det løpet de selv ønsker rundt medvirkning av planen. Det at VPOR ikke blir lagt ut på offentlig ettersyn hemmer innsyn og vil føre til at medvirkningen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Ved å gjøre VPOR til et eget kapittel i planprogrammet, innlemmes VPOR i planprosessene til plan- og bygningsloven. VPOR blir på denne måten en del av både konsekvensutredningen og offentlig ettersyn. Som det ble redegjort for under pkt. 3.13 har PBE stor frihet til å bestemme innholdet i planprogrammet ut fra eget skjønn, og det kan derfor sies at denne endrede praksisen har ført til at VPOR ikke lengre er et uformelt planverktøy. Det har nå blitt en del av planprogrammet, og det slås dermed fast at VPOR i denne formen er innenfor de rammer som plan- og bygningsloven definerer.

Når det gjelder konsekvensutredning i planprogram etter Osломodellen har utviklingen gått fra at utredning i hovedsak skjer i forbindelse med påfølgende detaljreguleringer eller på et overordnet nivå etter at planleggingsprogrammet er fastsatt, til at det gjøres i forbindelse med selve utarbeidelsen av planprogrammet. I tillegg kommer konsekvensutredninger i forbindelse med detaljreguleringer der dette er påkrevd. Dette er tilfellet for planprogrammet med VPOR

for Grorud sentrum. Konsekvensutredning som en del av planprogrammet gjelder blant annet også for planprogram med VPOR for Hasle/Valle Hovin, Nedre Rommen og Skullerud. For de planprogrammene hvor det har blitt foretatt konsekvensutredninger i forbindelse med planprogrammet, har det også blitt gjort en risiko- og sårbarhetsanalyse iht. pbl. § 4-3. Konsekvensutredningen for Vollebekk ble sendt til politisk orientering etter at planprogrammet ble fastsatt av bystyret. I planprogrammet for Vollebekk var det et krav om at konsekvensutredningen skulle sendes på offentlig ettersyn samtidig med at den første detaljreguleringen innenfor planområdet ble lagt ut til offentlig ettersyn. Den første detaljreguleringen i området var for skole, barnehage og omsorgsboliger<sup>64</sup>, og detaljreguleringen ble godkjent et års tid før planprogrammet ble fastsatt. Det antas at dette var årsaken til at det ble foretatt en konsekvensutredning for planprogrammet for Vollebekk.

Utviklingen med at konsekvensutredning skjer i forbindelse med utarbeidelsen av planprogram med VPOR, går utover de kravene som plan- og bygningsloven stiller til planprogram. Hverken i lov eller forskrift stilles det krav om at planprogram i seg selv skal inneholde konsekvensutredninger. Planprogrammet skal kun redegjøre for de alternativer som skal vurderes og behovet for utredninger i videre planarbeid. Planprogram etter Oslomodellen legger imidlertid klare føringer for hvordan området skal utvikles, og det blir politisk behandlet for å sikre forutsigbarhet i den videre utviklingen basert på programmet. Et planprogram etter denne modellen faller inn under § 32 i forskriften for konsekvensutredninger som gjennomgått i kapittel 3.3.3. Bestemmelsens andre ledd sier at et planprogram, og *eventuelt konsekvensutredningen*, også kan brukes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man skal gjennomføre et reguleringsarbeid for etter plan- og bygningsloven. Dette understreker at konsekvensutredning ikke er påkrevd ved planprogram etter KU-forskriften § 32, men skulle VPOR bli ansett som et infrastrukturiltak etter forskriftens vedlegg II bokstav b, *infrastrukturprosjekter, utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder*, taler det for at planprogrammet må konsekvensutredes.

---

<sup>64</sup> Saksnr. 201203572, Oslo kommunes saksinnsyn.

Et annet viktig aspekt ved konsekvensutredning, er sikring av bred deltakelse fra berørte aktører. Planprogrammet for Vollebekk definerer kun hvordan opplegget for medvirkning skal foregå i den videre planprosessen som samsvarer med de krav plan- og bygningsloven § 4-1 andre avsnitt, oppstiller. Det står ingenting i planprogrammet om det ble gjennomført medvirkning i forbindelse med utarbeidelsen av selve planprogrammet. Planprogrammet og konsekvensutredningen ble lagt ut til offentlig ettersyn, og i så måte kan man si at medvirkning ble ivaretatt. VPOR for Vollebekk ble ikke lagt ut til offentlig ettersyn, og befolkningens innsyn i planen ble dermed begrenset. Planprogrammet med VPOR for Grorud sentrum vil bli lagt ut til offentlig ettersyn sammen med planprogrammet, da VPOR er et eget kapittel i planprogrammet. VPOR vil på denne måten følge de planprosesser som er definert i plan- og bygningsloven. Når det kommer til medvirkning for planprogram med VPOR for Grorud sentrum, krever PBE at planprogrammet skal inneholde et eget kapittel som beskriver hva slags medvirkning som er gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av selve planprogrammet. Dette er en endret praksis fra planprogrammet for Vollebekk, som kun beskriver opplegget for medvirkning i videre planprosesser. PBE går utover plan- og bygningslovens bestemmelser rundt medvirkning og planprogram i dette tilfellet. Det samme gjelder for planprogram med VPOR for Hasle/Valle Hovin, Nedre Rommen og Skullerud.

Når det kommer til rekkefølgekrav og bruk av utbyggingsavtaler, er dette en klar forutsetning i alle de tre planprogrammene som oppgaven har tatt for seg. Tiltak som er definert i VPOR danner grunnlaget for rekkefølgebestemmelser i påfølgende detaljreguleringer som igjen er utgangspunktet for utbyggingsavtale mellom grunneier/utbygger og kommunen.

Hovedprinsippet for finansiering av infrastrukturiltakene er at grunneiere/utbyggere bærer kostnadene i forbindelse med etablering, og det vises til ulike forutsigbarhetsvedtak fattet av bystyret. For planprogrammet for Grorud sentrum vil forutsigbarhetsvedtaket i kommuneplanen arealdel for 2015 være gjeldende.



## Kapittel 8: Konklusjon og egne vurderinger

### 8.1. Konklusjon

I hvilken grad vil så planlegging av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?

Planleggingsprogrammet for Ensjø var banebrytende og nytenkende innen områdeutvikling da det ble fastsatt i 2004, etterfulgt av VPOR i 2007. Hverken planleggingsprogrammet eller VPOR var planverktøy i henhold til plan- og bygningsloven. Planene ble politisk behandlet, og bystyret ga dermed PBE instruks om at området skulle utvikles i tråd med føringene som fremkom i planleggingsprogrammet og VPOR. Med den nye plan- og bygningsloven i 2008 ble kravene til planprogram utvidet, noe som gjorde at planprogram etter Oslomodellen kunne utvikles i tråd med loven. I tillegg åpnet KU-forskriften for at planprogram kan brukes for å avklare og fastsette rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område. Vi har også sett at PBE har endret praksis de siste årene ved at de går utover kravene i loven for planprogram når det gjelder konsekvensutredning, risiko- og sårbarhetsanalyse og medvirkning. Det kan derfor konkluderes med at planlegging ved bruk av planprogram etter Oslomodellen ikke avviker fra de prosesser som fremkommer i plan- og bygningsloven.

VPOR på den andre siden er i utgangspunktet et uformelt planverktøy som ikke er en del av plan- og bygningsloven, og hvor kommunen selv bestemmer hvilke saksbehandlingsregler som skal følges. VPOR for Ensjø og Vollebekk ble ikke lagt ut til offentlig ettersyn og bruken av medvirkning er ikke klart definert. Dette er et svakhetstrekk ved denne formen for planlegging, da det ikke nødvendigvis legges opp til innsyn og medvirkning i dette planverktøyet. PBE har imidlertid de siste årene endret praksisen rundt VPOR fra å være en egen plan som ble politisk behandlet i etterkant av fastsatt planprogram, til å bli et kapittel i selve planprogrammet. VPOR går dermed fra å være et uformelt planverktøy til å følge de samme prosesser som gjelder for planprogram i plan- og bygningsloven. Planmyndighetene har stor frihet til å bestemme innholdet i et planprogram så lenge det er innen lov og forskrift. Det konkluderes med at VPOR som et eget kapittel i et planprogram, er innenfor det PBE skjønnsmessig kan beslutte at et

planprogram skal inneholde. VPOR i denne formen avviker dermed ikke fra de prosesser som fremkommer av loven.

Ut fra de rettsavgjørelser og Sivilombudsmannens uttalelser som er gjennomgått i oppgaven, er det bruken av VPOR som grunnlag for å stille rekkefølgebestemmelser i påfølgende detaljreguleringer og utbyggingsavtaler som kan vise seg å være i strid med plan- og bygningsloven. Entra-dommen og Selvaag-dommen er foreløpig ikke rettskraftige og vil trolig bli anket til Høyesterett. Av disse to rettsavgjørelsene fremkommer det at Oslo kommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet anser at kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav er et helt fritt hensiktsmessighetskjønn. Kommunen vil kunne stille rekkefølgekrav som dekker kommunens generelle behov uten noen saklig tilknytning til området som reguleres. Dersom Høyesterett skulle komme frem til at en slik lovforståelse er feilaktig, vil det innebære en betraktelig endring av kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

## **8.2 Egne vurderinger**

Etter denne gjennomgangen har vi sett at dagens bruk av planprogram med VPOR etter Oslomodellen er innenfor de krav og rammer som plan- og bygningsloven oppstiller. PBE går til og med lengre enn det loven krever i forhold til medvirkning, konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse. Det vil være opp til Høyesterett å bestemme hvorvidt dagens praktisering av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er i henhold til plan- og bygningsloven. Det er min påstand at dersom Høyesterett sier seg enig med tingrettens avgjørelser i Entra-dommen og Selvaag-dommen, vil det medføre at planprogram med VPOR blir mindre brukt fremover for å avklare infrastrukturtiltak og som beregningsgrunnlag for fordeling av kostnader. Dersom kravene til å kunne sette rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner strammes inn, vil det kunne fremtvinge en mer omstendig planprosess. For å oppnå ønsket byutvikling i dette tilfellet, må kommunen selv ta en større andel av finansieringen og opparbeidelsen av infrastrukturen. Det vil kreve en mer omfattende politisk behandling av planene. Løsningen kan være å bruke juridisk bindende områdereguleringer i større grad.

Som vi har sett er både kommunedelplaner og områdereguleringer tidkrevende og tunge prosesser. Planprogram med VPOR ble utviklet i mangel av et planverktøy som var fleksibelt og tidseffektivt nok til å innfri politiske målsetninger om økt boligutbygging og næringsutvikling i Oslo. Gjennom planprogram med VPOR kan planmyndighetene sikre seg en overordnet struktur på byutviklingen samtidig med at behovet for ny eller forbedret infrastruktur blir kartlagt. Finasieringen fra utbyggere av infrastrukturen er av essensiell betydning for byutviklingen, og inngåelse av utbyggingsavtaler legges til grunn for å få godkjent reguleringsplaner. Et sentralt spørsmål vil være hvor mye mer tidseffektivt et planprogram med VPOR er sammenlignet med juridisk bindende arealplaner. Det fremkommer av forskningsprosjektet «Evaluering av PBL (2008), fungerer loven etter intensjonen?» at den gjennomsnittlige tidsbruken på de ulike plantypene for Oslo kommune er som følger<sup>65</sup>:

- kommunedelplan: 7,5 år
- planprogram etter Oslomodellen: 3,5 – 4 år
- områderegulering: 7 år
- VPOR: 4,5 år
- planprogram med VPOR: føreløpig er ingen fastsatt.

Oppstart for planprogram med VPOR for Nedre Rommen var i 2013, og programmet er fremdeles ikke fastsatt. Oppstart for planprogram med VPOR for Hasle/Valle Hovin, Skullerud og Grorud sentrum var i 2016, og disse er heller ikke fastsatt i skrivende stund. Disse dataene indikerer at planprogram med VPOR ikke er så tidseffektiv som man skulle ønske, snarere tvert imot. Planprogram med VPOR er en tidskrevende prosess på lik linje med områderegulering og kommunedelplaner.

I hvilken retning går Oslo kommune når det gjelder bruk av planverktøy i områdeutvikling? Den nye samfunnsdelen av kommuneplanen som ble vedtatt i januar 2019, er tydelig på at kommunen skal ta en mer aktiv rolle både i planleggingen og gjennomføringen av byutviklingen

---

<sup>65</sup> Hanssen og Aarsæther 2018, side 154-155.

fremover. Dette innebærer «klare føringer for utvikling og fortetting, godt samarbeid med byens innbyggere, en kommunal eiendomsstrategi og samordnet kommunal innsats for infrastrukturbygging og områdemodning». <sup>66</sup> Videre fremkommer det av den nye planen at områderegulering basert på mulighetsstudier som hovedregel skal være standard planprosess i utviklingsområder. Planen sier også uttrykkelig at for å sikre ønsket byutvikling skal den kommunale områdeplanleggingen styrkes, gjennom økt bruk av områderegulering og kommunale egenplaner for øvrig. Den nye kommuneplanen går imidlertid ikke helt vekk fra bruken av planprogram med VPOR. I utviklingsområder for ytre by vil hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, videreføres når kommuneplanens arealdel skal revideres. I områder med høy kompleksitet og mange involverte parter, eller behov for betydelige investeringer i ny infrastruktur, vil kommunen benytte områderegulering. I mindre komplekse situasjoner og der grunneierinteresser går i felles retning, eller kan ledes til det, vil kommunen kunne bruke planprogram med VPOR. <sup>67</sup>

Disse klare føringene som vi kan lese ut fra den nye kommuneplanen, vil medføre en større andel av områdereguleringer i den fremtidige arealplanleggingen. Kommer Høyesterett frem til at dagens bruk av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler skal innstrammes, er det min påstand at at områderegulering kommer enda sterkere tilbake som planverktøy. Dersom områdereguleringer har hovedfokus på planlegging av infrastruktur, og lar de øvrige avklaringene komme i detaljreguleringene, har jeg tro på at områdereguleringer både kan bli mer tidseffektive og fleksible. PBE får ny etatsdirektør etter 20 år med Ellen de Vibe, og det blir spennende å følge med på hvilke grep hun vil foreta seg for å få til en raskere sakbehandlingstid i etaten.

---

<sup>66</sup> Kommuneplan for Oslo 2018 - Vår by, vår fremtid, samfunnsdel med byutviklingsstrategi, side 70.

<sup>67</sup> Kommuneplan for Oslo 2018 - Vår by, vår fremtid, samfunnsdel med byutviklingsstrategi, side 72.

# Kilder

## Rettspraksis

### *Høyesterettsavgjørelser*

HR-2009-1093-A

HR-2016-2229-A, avsnitt 49

HR-2017-2247-A

### *Avgjørelser fra tingretter*

TOSLO-2018-132587

18-104016TVI-OTIR/08

## Litteratur

Bragdø-Ellenes, Sunniva Christina og Abusland, Terje: *Forvaltningsrett i et nøtteskall*, 1. utgave, Gyldendal Juridisk, Oslo 2017

de Vibe, Ellen: *Hvor går vi fremover? Oslo-modell for bruk av plan- og bygningsloven*, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling, Plan 1/2015

Faludi, Andreas: Conformance vs. performance: Implications for evaluation. *Impact Assessment*, 7 (2-3)

Hanssen, Gro Sandkjær og Aarsæther, Nils: *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget, Oslo 2018

Hanssen, Gro Sandkjær og Aarsæther, Nils: *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?*, Universitetsforlaget, Oslo 2018

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K: *Plan- og bygningsrett - Kort forklart*, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2019

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K: *Konsekvensutredninger – Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Universitetsforlaget, Oslo 2014

Innjord, Frode: *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, Gyldendal, Oslo 2010

Kolstø, Stein og Kronborg, Anne-Kristine: *Vekst og endring, Tjuefem år med Plan- og bygningsetaten*, Forlaget Press, Oslo 2019

Taraldrud, Karen Eg: *Oversikt over rettskildene*, 1. utgave, Cappelen Damm Akademiske, Oslo 2018

Rettsdata Total, *Norsk lovkommentar*, note 208

Rettsdata Total, *Norsk lovkommentar*, note 409 til Plan- og bygningsloven 1985

### ***Sivilombudsmannens uttalelser***

SOM-2015-1194

Sivilombudsmannen: Dokument nr. 4:2 (2015-2016), Særskilt melding Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikke Sivilombudsmannens uttalelser

### ***Lover***

Avhendingslova: Lov 7. mars nr. 83 om avhending av fast eigedom

Forvaltningsloven: Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Plan- og bygningsloven: Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

Sivilombudsmannsloven: Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

### ***Lovforarbeider m.m.***

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot. prp. nr. 22 (2004-2005), Om lov om endring av plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

Ot.prp. nr. 30 (1959-190), Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

### ***Forskrifter***

F21.06.2017 nr. 854, Forskrift om konsekvensutredninger

F20.04.2006 nr. 453, Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

## **Andre kilder**

Brev fra Plan- og bygningsetaten, saksnr. 200100611-2, 02.07.16, se vedlegg 1

Kommuneplan 2015, Oslo mot 2030, juridisk arealdel

Kommuneplan for Oslo 2018 - Vår by, vår fremtid, samfunnsdel med byutviklingsstrategi

Kunngjøring om høring av veiledende plan for det offentlige rom (VPOR), 27.03.2014, saksnr. 201310481-27

Kurs i komplett innsendt plan, PBE, se vedlegg 2

Kunngjøring om offentlig ettersyn, Planprogram for Vollebekk, 07.03.13, saksnr. 201116249-31

Møteprotokoll bystyret 17.03.04, saksnr. 119

Planleggingsprogram for Ensjø: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/132182-1473866753/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Ensj%C3%B8byen/Planprogram%20for%20Ensj%C3%B8byen.pdf>

Plan- og bygningsetatens område- og prosessavklaring til oppstartsmøte, saksnummer 201605618 – 12:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017017866&fileid=6969592>

Referat fra dialogmøte 1, saksnummer 201605618-13:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2017029584&fileid=6969538>

Veiledende prinsippprogram for Ensjø: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1324717-1423915494/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Ensj%C3%B8byen/Veiledende%20prinsipplan%20for%20det%20offentlige%20rom%20C%20del%201%20%28PDF%2C%206%2C4MB%29.pdf>

Vollebekkveien 1 - Detaljregulering - Skole, barnehage og omsorgsboliger - S-4767 – Saksnr. 201203572, Oslo kommunes saksinnsyn

## **Figurliste**

Fig. 1. Oslomodellen for bruk av plansystemet, side 11. Hentet fra:  
<https://docplayer.me/23754807-Oslomodellen-for-bruk-av-plansystemet.html>

Fig. 2 Planleggingsprogram for Ensjø.

Fig. 3 Ensjøbyen 2004 og 2020, hentet fra PBEs hjemmesider.

Fig. 4 VPOR for Ensjø.

Fig. 5 Planhierarki på Ensjø. Hentet fra VPOR Ensjø.

Fig. 6 Planprogram for Vollebekk.

Fig. 7 Skisse til tenkt utvikling, fra VPOR Vollebekk.

Fig. 8 Bilde av Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.

Fig. 9 Planavgrensning for planprogrammet for Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.

Fig 10 Foreslått plangrep for Grorud sentrum. Hentet fra planarbeidet.



## Vedlegg 1



Oslo kommune  
Plan- og bygningsetaten  
Avdeling Indre by

Grunneiere m.fl.

Dato: 02.07.01

Deres ref:

Vår ref (saknr): 200100611-2  
Oppgis alltid ved henvendelse

Saksbeh: Marianne de Caprona

Arkivkode: 512.1

---

### Ensjoområdet

## VARSEL OM OFFENTLIG HØRING

### FORSLAG TIL PLANLEGGINGSPROGRAM

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har i tråd med kommuneplan for Oslo laget et planleggingsprogram med hensyn til bymessig utvikling på Ensjø. Forslaget til planleggingsprogram legges herved ut til offentlig høring.

Transformasjonsområdet er i dag regulert hovedsakelig til næring.

Hensikten med planforslaget er å

- synliggjøre områdets potensiale for byutvikling
- initiere en prosess hvor Ensjø kan utvikles til et funksjonelt byområde med en stor andel boliger
- sikre at hensynet til helheten i området ivaretas i den videre utviklingen

Orientering om planen kan De få i Plan- og bygningsetatens avdeling Indre by i Trondheimsveien 5, 2. etasje, tlf. 22662983. De kan også se planforslaget i: Informasjonssenteret i Rådhuset, Deichmanske bibliotek, Henrik Ibsens gate 1, Opplysningstjenesten i bydel 14 Helsfyr-Sinsen, Karoline Kristiansens vei 6. Forslaget er lagt ut på internett med adresse: [www.pbe.oslo.kommune.no](http://www.pbe.oslo.kommune.no)

Eventuelle bemerkninger til forslaget må sendes Plan- og bygningsetaten senest 17.09.01.

Den oppgitte frist for bemerkninger må overholdes, slik at sakens videre behandling ikke forsinkes. Vi ber om at bemerkningen gjøres kort, evt. at det lages et sammendrag.

Bemerkninger som kommer inn, er grunnlaget for å bearbeide forslaget for saken sendes videre til byrådet. Vi har dessverre ikke kapasitet til å gi hver enkelt innsender et personlig svar, men vil kommentere bemerkningene samlet i vår fremstilling til byrådet. Kopi av bemerkningene følger saken når den sendes til politisk behandling.

Et vedtatt planleggingsprogram vil være retningsgivende for videre planarbeid.

PLAN- OG BYGNINGSETATEN  
Avdeling Indre by - Ekspedisjonen

Ragnhild Sigvartsen (Sign.)



Plan- og bygningsetaten  
Avdeling Indre by  
Ekspedisjon

Postadresse:  
Trondheimsveien 5  
0560 OSLO

Telefon: 22 66 22 66  
22 66 20 20  
Telefaks: 22 66 24 94

Bankgiro: 6003.05.58920  
Org.nr.: 971 040 823

## Vedlegg 2

### Når velger vi områderegulering?

- A. Umodne utbyggingsområder som fordrer særskilt kommunal innsats og «ledertrøye»
- B. Områder med mange grunneiere
- C. Områder med stort behov for teknisk og grønn infrastruktur
- D. Områder der ekspropriasjon kan være aktuelt
- E. Områder med særskilte statlige sektorinteresser <sup>24</sup>



### Når velger vi planprogram og VPOR?

- Når områdene er markedsmessig byggemodne
- Når planprosessene må skje raskt
- Når byggeområdet er planfaglig avgrensbart og middels komplisert
- Når grunneier og tiltakshavere har sammenfallende interesser (eller kan ledes til det)





**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway